

Nationale invulling vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit

Anne van Doorn, Wies Vullings, Bas Breman, Berien Elbersen, Hein Korevaar, Marcel Meijer, Han Naeff, Gert-Jan Noij, Tom Kuhlman en Nico Polman

ALTERRA
WAGENINGEN UR

Nationale invulling vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit

Anne van Doorn[1], Wies Vullings[1], Bas Breman[1], Berien Elbersen[1], Hein Korevaar[2], Marcel Meijer[1], Han Naeff[1], Gert-Jan Noij[1], Tom Kuhlman[3] en Nico Polman[3]

1 Alterra
2 PRI
3 LEI

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van BO Natuur & Regio, thema Gemeenschappelijk Landbouw Beleid
Projectcode BO-20-007.02-003

Alterra Wageningen UR
Wageningen, oktober 2013

Alterra-rapport 2478
ISSN 1566-7197

Anne van Doorn, Wies Vullings, Bas Breman, Berien Elbersen, Hein Korevaar, Marcel Meijer, Han Naeff, Gert-Jan Noij, Tom Kuhlman en Nico Polman 2013. *Nationale invulling vergroening GLB vanuit het perspectief van biodiversiteit.* Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre), Alterra-rapport 2478. 72 blz.; 21 fig.; 8 tab.; 60 ref.

Onderdeel van het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) is de vergroening. Deze vergroening houdt in dat 30% van de directe betalingen in Pijler 1 alleen uitbetaald worden aan boeren als zij voldoen aan verplichte beheersmaatregelen die gunstig zijn voor natuur en biodiversiteit en ook voor milieu en klimaat. Dit rapport bevat adviezen over de nationale invulling van de vergroening vanuit het perspectief van natuur en biodiversiteit. Er wordt verkend welke elementen wel of niet erkend zouden moeten worden als ecological focus area (EFA) en welke graslanden buiten Natura 2000 in aanmerkingen komen voor een ploeg- en omzetverbod. Tenslotte wordt advies uitgebracht over welke gebieden met natuurlijke handicaps in aanmerking zouden kunnen komen voor een 'top-up' en wat de hoogte van deze betaling kan zijn.

Trefwoorden: GLB, vergroening, natuur, biodiversiteit, Europa, landbouw, Ecological Focus Areas, (EFA), blijvend grasland, handicap gebieden, 'top-up'.

Dit rapport is gratis te downloaden van www.wageningenUR.nl/alterra (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt *geen* gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

Alterra-rapport 2478| ISSN 1566-7197

Foto omslag: Sander Mücher

Inhoud

Samenvatting

Op de EU-landbouwraad van 25/26 juni 2013 is een besluit genomen over de toekomst van het Europees landbouwbeleid (GLB). Eén van de elementen in het nieuwe model voor de uitbetaling van de directe inkomenssteun onder de eerste pijler is een vergroeningspremie aan boeren. Deze vergroening houdt in dat boeren die inkomensondersteuning ontvangen van het GLB, 30% hiervan alleen ontvangen als ze voldoen aan verplichte beheersmaatregelen die gunstig zijn voor natuur en biodiversiteit en ook voor milieu en klimaat (EC, 2011). De lidstaten hebben zelf nog ruimte om keuzes te maken in de nationale implementatie.

Dit rapport geeft adviezen over de nationale implementatie van de vergroening vanuit het perspectief van natuur en biodiversiteit. Bij de totstandkoming van deze adviezen is als uitgangspunt genomen dat het primaire doel van de vergroening het verbeteren van natuur en biodiversiteit (op landbouwgronden) is. Enerzijds kan dit gerealiseerd worden door optimaal behoud en bescherming van al bestaande ‘groene elementen’. Anderzijds kan dit ook door meer / nieuwe (semi)natuurlijke habitats in het landelijk gebied te realiseren (netto-vergroening). De verwachting is dat de genoemde maatregelen in veel gevallen ook een positief effect op milieu en klimaat kunnen hebben, maar de meerwaarde voor de natuur en biodiversiteit van het Nederlandse landelijk gebied staat steeds voorop. Daarnaast worden uitvoeringsaspecten bij de overwegingen meegenomen.

Dit advies bestaat uit drie delen, elk corresponderend met een (vergroenings-)maatregel van het nieuwe stelsel voor directe betalingen:

1. Nationale invulling Ecological Focus Area (EFA), inclusief een uitsplitsing van landschapselementen.
2. Nationale invulling aanscherping maatregel blijvend grasland.
3. Nationale invulling extra ‘top-up’ gebieden met natuurlijke handicaps.

Nationale invulling EFA
Het primaire doel van de EFA-maatregel dat de EC voor ogen heeft is dat door reserveren van fysieke ruimte voor ecologische doeleinden de algehele milieuprestatie (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf verbetert.

De EC heeft in de concept wetstekst een lijst met mogelijke elementen die als EFA erkend kunnen worden opgenomen (EC, 2013 art. 32.1). De vraag is welke elementen voor Nederland winst opleveren voor natuur, biodiversiteit, milieu en klimaat. De afweging of een bepaald element in aanmerking komt voor erkenning als EFA is gemaakt op basis van de volgende overwegingen:

1. Is het element relevant in de Nederlandse context?
2. Wat is de meerwaarde van het element voor biodiversiteit en natuur ten opzichte van een gangbaar perceel bouwland?
3. Ligt het element op subsidiabel bouwland?

Als het niet op subsidiabel bouwland ligt, zou een element, bijvoorbeeld een bestaand landschapselement, toch als EFA mee kunnen tellen indien het grenst aan een subsidiabel perceel bouwland. Een gevolg van deze uitzonderingsregel kan zijn dat het areaal netto-vergroening minder toeneemt, het gaat dan namelijk niet meer om het omvormen van een deel van een bouwland perceel naar EFA, maar om behoud en beheer van al bestaande elementen. Om de netto vergroening door de EFA maatregel te maximaliseren zou deze uitzonderingsregel alleen moeten gelden voor elementen waarbij een grote meerwaarde voor natuur en biodiversiteit geldt en het risico op ruiming, als ze uitgesloten worden als EFA, groot is.

Op basis van deze beoordelingssystematiek zijn de mogelijke EFAs van de long list zoals vastgesteld door de EC (2013) beoordeeld.

Het volgen van de beoordelingssystematiek resulteert in een advies voor erkenning van meerjarig braak, opgaande landschapselementen, poelen, bufferstroken en akkerranden en meerjarige vlinderbloemigen als EFA. Voor terrassen, agro-forestry en tijdelijk bos wordt geconcludeerd dat deze voor Nederland niet of nauwelijks van toepassing zijn en dat erkenning als EFA voor Nederland dus ook geen toegevoegde waarde heeft.

Voor snelgroeiend hout met korte omlooptijd, vanggewassen en éénjarige stikstofbindende gewassen geldt dat wordt afgeraden om deze als EFA te erkennen, vooral omdat de meerwaarde voor natuur en biodiversiteit relatief beperkt is tenzij zeer specifieke eisen worden gesteld aan aanleg en beheer. Dit laatste is echter niet mogelijk bij EFAs aangezien specifieke eisen aan beheer alleen onder de tweede pijler maatregelen mogelijk zijn, maar niet als onderdeel van vergroening. Ook voor sloten wordt erkenning als EFA afgeraden, maar dan omdat de ecologische meerwaarde van de overgrote meerderheid van de wateren in sloten in Nederland niet groot is door lage kwaliteit van het oppervlakte water in landbouwgebieden. Daar tegenover staat wel dat bufferstroken en akkerranden rondom natte landschapselementen als sloten juist wel wordt aangeraden om als EFA op te nemen. Deze stroken kunnen er juist voor zorgen dat waterkwaliteit verbetert, terwijl er ook meerwaarde voor bovengrondse en ondergrondse biodiversiteit wordt gecreëerd.

Als we kijken naar de hiervoor beschreven mogelijkheden om de Nederlandse landbouw te vergroenen, dan geldt voor het merendeel van de voorstellen dat er vanuit uitvoeringsperspectief niet iets wijzigt over de vastlegging en inwinning van informatie. Voor de landschapselementen geldt dat als ze erkend worden ze geregistreerd moeten worden en dat gebeurt nu nog maar gedeeltelijk. Vooraf aan de registratie moeten eerst vragen als ‘wat betekent grenzen aan’ specifieker beantwoord worden. Ook moet bepaald worden welke methode van registreren gevolgd wordt. Een punt van aandacht daarbij zou moeten zijn dat er bij de EC een verschuiving van areaal gericht monitoren naar resultaat gericht monitoren plaats vindt.

Bescherming blijvend grasland
De vergroeningsmaatregel ‘Behoud van blijvend grasland’ schrijft voor dat elk agrarisch bedrijf met blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden, een ploeg- en omzetverbod voor het blijvend grasland opgelegd krijgt. Daarnaast hebben lidstaten de keuze om anderszins waardevolle graslanden buiten Natura 2000 aan te wijzen voor een ploeg- en omzetverbod. In Nederland is het oppervlak permanent / natuurlijk grasland binnen Natura 2000-gebieden gering, maar buiten Natura 2000 zijn er juist veel meer graslanden te vinden die extra bescherming nodig hebben. Waardevol blijvend grasland kan ingedeeld worden naar de huidige vormen van beheer en bescherming. Het gaat dan om:
- Graslanden in Natura 2000-gebieden.
- Graslanden in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap.
- Graslanden in HNV landbouwgebied.
- Graslanden op diepe veenbodems.

Deze categorieën overlappen gedeeltelijk met elkaar. Er is een verzamelkaart gemaakt waar de begrenzing van deze gebieden wordt gepresenteerd naast de Natura 2000-graslanden waarvoor volgens de huidige GLB-verordening verplicht een ploeg- en omzetverbod gaat gelden. In het voorstel zou dan voor 46% van de graslanden in Nederland een ploeg- en omzetverbod gaan gelden waarvan 12% in Natura 2000-gebied ligt.

Voor de instandhouding van blijvend grasland zijn er een aantal zaken die vanuit uitvoeringsperspectief aandacht nodig hebben. De belangrijkste daarbij zijn de beschikbaarheid van de data, de controleerbaarheid en de begrenzing.

‘Top-up’ voor gebieden met natuurlijke handicaps
In het nieuwe GLB hebben lidstaten ook de mogelijkheid om bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps een extra ‘top-up’ aan te bieden, ter aanvulling op de al bestaande Less Favoured Area (LFA)-regeling van de tweede pijler. Lidstaten kunnen zelf bepalen of ze al dan niet gebruik maken van deze maatregel. De basisgedachte achter de ‘top-up’ is dat boeren die met natuurlijke handicaps te maken hebben extra ondersteuning kunnen krijgen voor de instandhouding van (extensieve)

landbouwactiviteiten. Als de boeren die extra ondersteuning niet krijgen is de kans groot dat bepaalde landbouwactiviteiten worden stopgezet dan wel geïntensiveerd waarmee waardevolle landschappen en de bijbehorende biodiversiteit mogelijk ook gaan verdwijnen. Ook in het advies voor een eventuele 'top-up' is deze meerwaarde voor natuur en biodiversiteit het uitgangspunt.

In totaal gaat het hierbij om 5% van de nationale enveloppe. Voor Nederland zijn de gebieden met een hoge grondwaterstand en de gebieden met een kleinschalig landschap belangrijke kandidaten voor de 'top-up'.

Gebieden met een hoge grondwaterstand overlappen vaak met de gebieden met waardevolle graslanden, vooral in de veenweidegebieden waar grote aaneengesloten natte graslandgebieden liggen die een belangrijke functie hebben voor weidevogels. Het gaat om bijna 230.000 ha en daarvan overlapt ongeveer 130.000 ha ofwel met graslanden in Natura 2000 of wel met graslanden in HNV-gebieden of beide. Gebieden met een kleinschalig landschap zijn vooral te vinden op de hogere zandgronden. Het gaat hier om iets meer dan 98.000 ha. De overlap van deze gebieden met waardevolle graslanden is echter beperkt.

Gezien het totale beschikbare budget voor een eventuele 'top-up' en de geschatte benodigde bedragen om bedrijfseconomisch nadeel als gevolg van natuurlijke handicaps te compenseren moeten er waarschijnlijk (regionale) keuzes gemaakt worden waar de 'top-up' wordt ingezet. Aanbevolen wordt om dit vooral te concentreren op gebieden waar deze natuurlijke handicaps zoveel mogelijk samenvallen met de grotere aaneengesloten landbouwgebieden waar biodiversiteitswaarden het grootst zijn. Zo zorgt men ervoor dat de compensatie vooral helpt om landbouw in stand te houden waar die een belangrijke functie heeft voor het op peil houden van biodiversiteit, i.e. weidevogels, waarvoor Nederland een duidelijke verplichting heeft die te behouden in het kader van de Habitat richtlijn.

Conclusies

De nationale invulling van de vergroeningsmaatregelen van het GLB biedt kansen voor het versterken van natuur- en biodiversiteitswaarden in het Nederlandse agrarische land. Daarvoor moeten er nog wel een aantal belangrijke keuzes gemaakt worden.

Vanuit het oogpunt van meerwaarde voor natuur en biodiversiteit is het advies om de elementen meerjarige braak, opgaande groene landschapselementen, poelen, bufferstroken en akkerranden en meerjarige vlinderbloemigen als EFA te erkennen, extra graslanden buiten Natura 2000 voor ploeg- en omzetverbod aan te wijzen en de 'top-up' in te zetten in vooral de gebieden waar natuurlijke handicaps en waardevolle graslanden samenvallen.

Lijst met afkortingen

ANOG	Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen
ANV	Agrarische NatuurVereniging
BGT	Basisregistratie Grootschalige Topografie
BRT	Bedrijfstoeslag Regelingen
DR	Dienst Regelingen (ministerie van EZ)
EFA	Ecological Focus Area
EC	European Commission
GAEC	Good Agriculture and Environmental Conditions
GHG	Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand
GIS	Geografisch Informatie Systeem
GLB	Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (Europees)
HNV	High Nature Value
IEEP	Institute for European Policy
LFA	Less Favoured Area
LOTV	Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij
NDVI	Normalized Digital Vegetation Index
NGO	Niet-gouvernementele Organisatie
NSD	Nationale Satelliet Databank
POP	Plattelandsontwikkelingsprogramma
SBL	Stimuleringsregeling bosaanleg op landbouwgronden
SNL	Subsidiestelsel Natuur en Landschap
VHR	Vogel-Habitatrichtlijn

1 Introductie

Op de EU-landbouwraad van 25/26 juni 2013 is een besluit genomen over de toekomst van het Europees landbouwbeleid (GLB). Eén van de elementen in het nieuwe model voor de uitbetaling van de directe inkomenssteun onder de eerste pijler is een vergroeningspremie aan boeren. Deze vergroening houdt in dat boeren die inkomensondersteuning ontvangen van het GLB, 30% hiervan alleen ontvangen als ze voldoen aan verplichte beheersmaatregelen die gunstig zijn voor natuur en biodiversiteit en ook voor milieu en klimaat (EC, 2011). In tabel 1 is weergegeven om welke maatregelen het gaat.

Tabel 1.1
Overzicht van vergroeningsmaatregelen.

Maatregel	Voor bedrijven die...	geldt ...
Gewasdiversificatie	10 ha – 30 ha bouwland hebben	een minimum van twee gewassen, een gewas mag maximaal 75% van het bouwland beslaan
	meer dan 30 ha bouwland hebben	een minimum van drie gewassen, een gewas mag maximaal 75% van het bouwland beslaan, twee gewassen maximaal 95%
Behoud permanent grasland	blijvend grasland binnen Natura 2000 of, indien de lidstaat daarvoor kiest, anderszins waardevolle blijvende graslanden hebben	een ploeg- en omzetverbod van het blijvend grasland
Ecological Focus Area	meer dan 15 ha bouwland hebben (een bedrijf is uitgezonderd als het areaal voor meer dan 75% uit gras (tijdelijk en blijvend) bestaat	een minimum van 5% van het areaal bouwland als bestemming 'ecologisch aandachtsgebied'

Biologische bedrijven zijn uitgezonderd van deze maatregelen, deze bedrijven zijn al 'groen genoeg' (*Green by Definition*). Naast deze drie verplichte vergroeningsmaatregelen komt er ook een vrijwillige mogelijkheid voor lidstaten om bedrijven in gebieden met productiehandicaps een zogenaamde 'top-up' te geven. Dit houdt in dat lidstaten tot 5% van het totaal beschikbare GLB-budget per lidstaat voor directe betalingen (de zgn. nationale enveloppe) mogen reserveren voor een extra hectare betaling aan bedrijven die hun bedrijfsareaal geheel of gedeeltelijk in een gebied met natuurlijke handicaps hebben liggen. Hierbij gaat het om gebieden die vallen binnen de Probleemgebieden regeling van het plattelandsontwikkelingsplan, of om gebieden die zijn (of worden) aangewezen volgens de criteria zoals gesteld in artikel 33 van de concept verordening voor het plattelandsontwikkelingsbeleid (com (2011) 627[1]). Deze 'top-up' dient als aanvulling op de betaling van de probleemgebieden-regeling en is speciaal bedoeld om duurzame ontwikkeling van de landbouw in deze gebieden te bevorderen. Voorwaarde is wel dat de natuurlijke handicap, zoals bijvoorbeeld een hoge grondwaterstand of een zeer kleinschalige verkaveling, in stand wordt gehouden.

Binnen de bovenbeschreven kaders voor de vergroening hebben lidstaten zelf nog ruimte om keuzes te maken over de nationale implementatie. Bij de besluitvorming over deze nationale implementatie moeten de lidstaten in ieder geval de volgende vragen in overweging te nemen:

- Wat wordt er wel en niet beschouwd als Ecological Focus Area (ecologische aandachtsgebied)?
- Worden naast het permanent grasland in Natura 2000-gebieden nog extra waardevolle graslanden aangewezen die in aanmerking komen voor extra bescherming. Zo ja, waar liggen deze graslanden?

[1] http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/legal-proposals/com627/627_en.pdf (laatste keer bezocht op 16 oktober 2013)

- Wordt er gebruik gemaakt van de extra betalingen voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps? Welke gebieden komen in aanmerking voor een extra 'top-up' voor natuurlijke handicaps? En hoe hoog zou die 'top-up' moeten zijn?

Voorliggend rapport bevat adviezen over bovenstaande vraagstukken. Bij de totstandkoming van deze adviezen is het uitgangspunt steeds geweest dat het primaire doel van de vergroening van de directe betalingen het verbeteren van natuur en biodiversiteit (op landbouwgronden) is. Enerzijds kan dit gerealiseerd worden door optimaal behoud en bescherming van al bestaande 'groene elementen'. Anderzijds kan dit ook door meer / nieuwe (semi)natuurlijke habitats in het landelijk gebied te realiseren (netto-vergroening).

De definitie van natuur en biodiversiteit die hierbij gehanteerd wordt refereert zowel naar de verscheidenheid aan fauna en flora bovengronds en ondergronds. Daarbij moet wel de aantekening geplaatst worden dat de bovengrondse biodiversiteit hierbij meer aandacht nodig heeft omdat vooral de terugloop in dit segment heeft geleid tot het vergroeningsbeleid op EC-niveau. Het is de sterke terugloop in biodiversiteit in met name de landbouwgebieden van Europa geweest die de keuze voor de vergroeningsrichting heeft gestuurd. Deze terugloop in biodiversiteit is ook gerapporteerd door de EC (2009) en het EEA (2009 en 2010). De vergroeningsvoorstellen bouwen dan ook sterk voort op de aanbevelingen zoals gesteld in de *Biodiversity Strategy* (EC, 2010) waarin de grote rol die de landbouw speelt in het tegengaan van verder biodiversiteitsverlies wordt benadrukt.

De verwachting is dat genoemde maatregelen in veel gevallen ook een positief effect op milieu en klimaat kunnen hebben, maar de meerwaarde voor de natuur en biodiversiteit van het Nederlandse landelijk gebied staat steeds voorop. Daarnaast worden uitvoeringsaspecten bij de overwegingen meegenomen.

Dit advies bestaat uit drie delen, elk corresponderend met een (vergroenings-) maatregel van het nieuwe stelsel voor directe betalingen :
1) Nationale invulling Ecological Focus Area, inclusief een uitsplitsing van landschapselementen.
2) Nationale invulling aanscherping maatregel Blijvend grasland.
3) Nationale invulling extra 'top-up' gebieden met natuurlijke handicaps.

Voor de vergroeningsmaatregel gewasdiversificatie is er geen ruimte voor nationale invulling. Vandaar dat er verder geen aandacht wordt besteed aan deze maatregel.

2 Nationale invulling Ecological Focus Area's

2.1 Introductie van Ecological Focus Areas

Eén van de verplichte vergroeningsmaatregelen is het realiseren van zogenaamde 'ecological focus areas' (EFAs) op landbouwbedrijven. Elke ontvanger met meer dan 15 ha subsidiabel bouwland moet er voor zorgen dat 5% van de oppervlakte van het subsidiabele gewasareaal (exclusief het blijvend grasland en permanente gewassen) bestemd wordt als EFA (EC, 2011, art. 32, zie bijlage 1). De EC heeft een long list opgesteld (zie.2.2) van wat onder deze EFAs kan worden verstaan, hierin staan bijvoorbeeld de randen van percelen, heggen, bomen, braak liggend land, landschapselementen, bufferstroken en beboste grond. Deze EFAs moeten óp een bouwland perceel liggen, maar mogen ook direct aangrenzend aan een bouwland perceel liggen. EFAs mogen niet bemest of bespoten worden (EC, 2013, zie bijlage VIa). Daarnaast stelt de EC dat boeren 50% van hun EFA-verplichting via een collectief van maximaal tien bedrijven mogen realiseren (EC 2013 art 32.1ba, zie bijlage 1) en dat lidstaten gebieden mogen aanwijzen waarbinnen 50% van de EFA op gebiedsniveau, collectief, wordt gerealiseerd (EC, 2013 art ,32.1c, zie bijlage 1).

Het primaire doel van de EFA-maatregel dat de EC voor ogen heeft is dat door reserveren van fysieke ruimte voor ecologische doeleinden de algehele milieuprestatie (*environmental performance*) van een agrarisch bedrijf verbetert. Vooral vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit, doordat er meer habitat beschikbaar is voor flora en fauna op het bedrijfsareaal[2]. Deze veronderstelling is ook wetenschappelijk goed onderbouwd en bevestigt dat de aanwezigheid van meer niet-productieve landschapselementen tot betere overlevingskansen voor soorten leidt.
Zie onder andere Brussaard et al., (2007) ten aanzien van optimaal beheer van bodembiodiversiteit; Donald et al., 2001 en Wretenberg et al. (2006) over de relatie landbouwpraktijk en vogelpopulatie, Schmitzberger et al. (2005) voor de relatie tussen landbouw en floristische diversiteit en Tscharntke (2012) en Cormont (2013) voor de relatie landbouw en faunistische en floristische soorten. Hierbij valt op dat de effecten van specifieke landbouwbeheermaatregelen op bovengrondse biodiversiteit veel beter begrepen worden dan die op ondergrondse biodiversiteit. Voor beiden geldt echter dat de aanwezigheid van niet-productieve meer natuurlijke elementen altijd positieve effecten heeft. Zo stelt Brussaard et al. (2007) dat juist de combinatie van maatregelen het meest invloed heeft op bodembiodiversiteit zowel in positieve als in negatieve richting:

> *The available literature indicates that high-input agriculture, particularly tilled agroecosystems with narrow crop rotation/short fallow management, leads to a decrease in species richness and dominance of some species . In contrast management characterized by rotations, no-tillage, organic amendments and maintenance of non-productive ('natural') elements leads to an increase in species richness and overall density' (Brussaard et al., 2007, p. 240).*

Daarnaast worden er ook positief effecten op bodem en waterkwaliteit verwacht, op het landschap en op adaptatie en mitigatie van klimaatverandering (bijvoorbeeld het vasthouden van bodemkoolstof in de grond of het verbeteren van het vochtvasthoudend vermogen). Van de EFA-maatregel wordt dus verwacht dat er letterlijk meer ruimte komt voor semi-natuurlijke habitats, de maatregel moet uiteindelijk bijdragen aan een netto-vergroening van het landbouwlandschap. De maatregel is niet van toepassing op al bestaande natuurgronden, want die zijn niet subsidiabel voor directe betalingen.

---

[2] The main objective of imposing 7% EFA (nu tot 5% van landbouwareaal) is to improve the general environmental performance of the holding with a particular focus on biodiversity but also with important benefits for soil and water quality, landscape and in view of climate change mitigation and adaptation objectives (e.g. conservation of soil carbon content or maintain water retention capacity of soil) (uit: EC, 2012).

Ook de IEEP (Institute for European Policy) verwacht positieve effecten van EFAs op biodiversiteit, natuur, milieu, en klimaat (Allen et al., 2012). Zij verwachten dat als tussen 5-10% van de gebruikte landbouwgrond zou worden gebruikt voor natuur- en milieu doeleinden, dit veel winst oplevert voor natuur en milieu. De toename van semi-natuurlijk habitat levert een positieve bijdrage aan biodiversiteit, vooral akkervogels, maar ook kleine zoogdieren en insecten (inclusief natuurlijke bestuivers), natuurlijke hulpbronnen worden beter beschermd, door vermindering van gebruik van kunstmest en koolstofopslag in de bodem (wanneer de EFA niet meer wordt geploegd) wordt klimaatverandering tegengegaan.

Wel maakt de IEEP de kanttekening dat alleen de simpele verplichting om een gedeelte van het bedrijfsareaal te bestemmen als ecologisch aandachtsgebied niet voldoende is. Daarom moet de EFA-maatregel gecombineerd worden met agrarisch natuurbeheer, dat is het meest effectief om werkelijk positieve effecten op te leveren.

2.2 EFAs in Nederland

Ecological Focus Areas kunnen gedefinieerd worden als delen van het agrarisch bedrijfsareaal dat primair bestemd is voor ecologisch beheer. Deze delen kunnen verschillende verschijningsvormen aannemen. Het zouden bijvoorbeeld bufferstroken kunnen zijn, maar ook braakliggende gronden, natuurvriendelijke oevers of bestaande landschapselementen zoals houtwallen, heggen, poelen etc. In de concept-verordening voor de directe betalingen (EC, 2013) staat een lijst van mogelijke EFAs:

- Braakliggend land
- Terrassen
- Landschapselementen
- Buffer stroken
- Agro-forestry
- Stroken subsidiabele landbouwgrond langs bos zonder ‘cultivation’
- Snelgroeiend hout met korte omlooptijd (wilg ed, zonder bemesting of gewasbescherming)
- (tijdelijk) bos op landbouwgrond (SBL-grond)
- Vanggewassen en groenbemesters
- Stikstofbindende gewassen

In het ‘working document Fiche nr. 16’ - ‘Definitie van Ecological Focus Areas (EC, 2012) staan de landschapselementen verder gespecificeerd. Het gaat dan om bepaalde typen en afmetingen van elementen:
Opgaande groene landschapselementen:

- Heggen
- Bomen rijen
- Groepen bomen (< 0,3 ha per groep, < 25% van perceel)
- Stenen perceelsomheining
- Oevervegetatie

Blauwe landschapselementen:

- Natuurlijke poelen (< 0,5 ha en < 25% van het perceel)
- Greppels en sloten(< 4 m breed, inclusief talud / dijk)

In dit werkdocument wordt verder niet onderbouwd waar de maten voor maximale omvang van bepaalde elementen op gebaseerd zijn. Wel is duidelijk dat EFAs kleine landschapselementen moeten zijn en niet bijvoorbeeld grote bossen of brede waterlopen.

De meerwaarde voor biodiversiteit, milieu en klimaat verschilt nogal per type EFA (zie Doorn et al., 2012), maar van elk type EFA in de lijst mag worden aangenomen dat het element een zekere meerwaarde heeft voor biodiversiteit, milieu etc. ten opzichte van een perceel met gangbare productie. Al is het alleen maar omdat er geen grondbewerking, bemesting en spuiten van gewasbeschermingsmiddelen plaatsvindt. Het is wel zo dat in het algemeen een meerjarige invulling

van braak, bufferstroken en stikstofbindende gewassen vanuit ecologische oogpunt een meerwaarde heeft boven een eenjarige invulling van de EFA.

Waar het bij het vergroeningseffect van de EFA-maatregel ook omgaat is of erkenning van een element als EFA werkelijk bijdraagt aan vergroening van de percelen waarover een hectaretoeslag wordt ontvangen, dus een 'netto'- vergroening. Wanneer via de EFA-maatregel een bestaande situatie wordt erkend als 'groen' zal de vergroeningsmaatregel uiteindelijk weinig extra opleveren, gewoonweg omdat er niets verandert aan de bestaande situatie. Meer hierover in 2.3.

Uit een recente inventarisatie van landbouwgrond dat mogelijk als EFA kan worden aangemerkt (Doorn et al., 2013) blijkt het huidig areaal landbouwgrond dat in potentie beschouwd kan worden als EFA, in Nederland bijna 32.000 ha is, dit komt overeen met een gemiddeld landelijk percentage van 2,8%. Maar er zijn grote regionale verschillen, gebieden als de Gelderse Vallei en het rivierengebied voldoen al bijna aan de 5% EFA-norm. Gebieden met (zeer) lage percentages EFA zijn te vinden in de polders in Noord- en Zuid- Holland en de jonge ontginningen op zeeklei in Flevoland en Groningen. Deze gebieden hebben minder dan 1% EFA.

De al aanwezige hectaren EFA zijn voornamelijk landschapselementen. De perceelranden met speciaal beheer, zoals akkerranden en bufferstroken etc., vormen 20% van het areaal aangetroffen EFA. Braakliggende grond en speciale gewassen zoals groenbemesters vormen slechts een marginaal deel van het potentiële areaal EFA.
In de bovenstaande cijfers zijn nog niet de smalle sloten meegenomen als EFA. In het geval dat deze ook zouden worden erkend, dan verdubbelt het areaal al aanwezig EFA bijna. (Doorn et al., 2013).

Het Nederlandse landbouwlandschap is efficiënt ingericht en wordt intensief gebruikt. De ruilverkavelingen van de 20ste eeuw en de verdergaande schaalvergroting hebben weinig ruimte overgelaten voor landschapselementen, overhoeken en perceelsranden. Veel landschapselementen zijn verdwenen of raken in verval door achterstallig onderhoud (MNP, 2007; Koomen et al., 2007). Het gebrek aan ruimte voor flora en fauna heeft een directe invloed op de staat van de biodiversiteit van het landelijk gebied. Nederland ligt niet op koers wat betreft de biodiversiteitsdoelstelling (PBL, 2012).

Als er meer ruimte voor wilde flora en fauna wordt geboden in het landelijk gebied, dan zou dat de staat van de biodiversiteit van het landelijk gebied aanzienlijk kunnen verbeteren (Tscharntke, 2012; Cormont, 2013). Als 5% EFA op het bouwland van de bedrijven die aan de maatregel moeten voldoen, zou worden aangelegd, dan komt er bijna 32.000 hectare EFA bij. In vergelijking met het totale huidige areaal akker/ faunaranden en natuurbraak in Nederland (ongeveer 4.000 ha, BRP / SNL gegevens 2010), betekent dat ongeveer een verachtvoudiging van het semi-natuurlijk habitat voor bijvoorbeeld akkervogels, insecten, pioniersvegetatie etc.

2.3 Beoordelingssystematiek long list EFAs

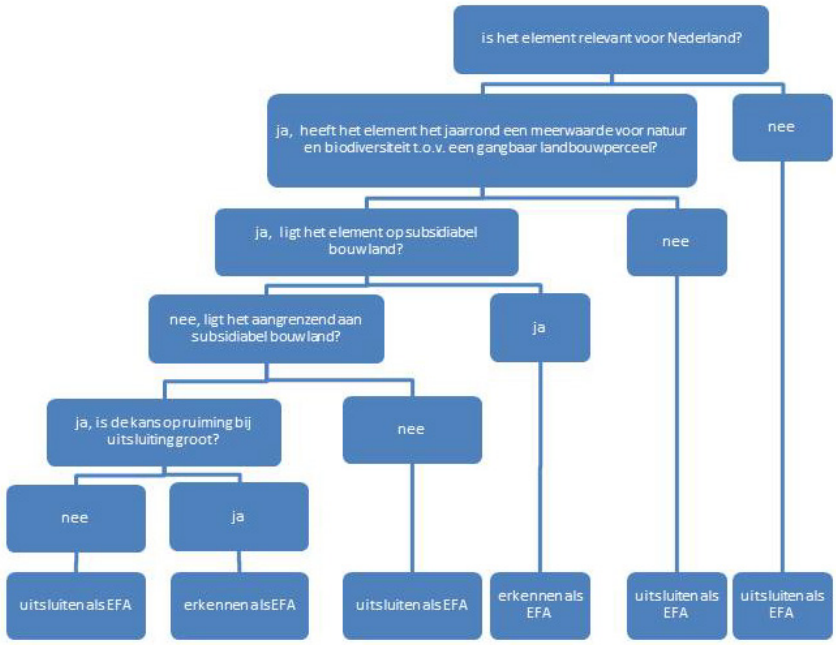
De EC geeft in de concept wetstekst een lijst met mogelijke elementen die als EFA erkend kunnen worden (EC, 2013 art 32.1). De vraag is welke elementen voor Nederland winst opleveren voor natuur, biodiversiteit, milieu en klimaat. Bij de beantwoording van die vraag moet niet alleen rekening worden gehouden met de feitelijke positieve waarden voor natuur, biodiversiteit, milieu en klimaat van

landschapselementen, bufferstroken sloten e.d. (Doorn et al., 2012), maar ook met het feit of erkenning van een element als EFA in de praktijk ook daadwerkelijk meerwaarde genereert.

Het vertrekpunt van de Europese Commissie is dat de huidige biodiversiteit in stand blijft en via de EFAs aanzienlijk wordt uitgebreid. Het primaire doel is versterking van natuur en biodiversiteit doordat er meer habitat beschikbaar komt voor flora en fauna. Bijkomende doelen zijn mogelijke positieve effecten op bodem, waterkwaliteit, landschap en op adaptatie en mitigatie van klimaatverandering. Hiertoe moet ook het effect van erkenning van een element als EFA op de netto-vergroening van het landelijk gebied mee worden genomen.

De afweging of een bepaald element in aanmerking komt voor erkenning als EFA is gemaakt op basis van de volgende overwegingen (zie ook de beslisboom op de volgende bladzijde):

1. Is het element relevant in de Nederlandse context? De lijst van mogelijke EFAs die de EC heeft opgesteld is in principe toepasbaar op het gehele Europese agrarische areaal. Dat betekent dat er elementen in voorkomen die wel elders in Europa voorkomen, maar niet in Nederland. Deze elementen hoeven dan ook niet meegenomen te worden in de rest van de analyse.
2. Wat is de meerwaarde van het element voor biodiversiteit en natuur ten opzichte van een gangbare perceel bouwland? Het gaat er dan om dat het element het jaar-rond de meerwaarde biedt en deze meerwaarde wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin het element leef/foerageerruimte biedt aan flora en fauna
3. Ligt het element op subsidiabel bouwland?
4. Als het niet op subsidiabel bouwland ligt, zou een element, bijvoorbeeld een bestaand landschapselement, toch als EFA mee kunnen tellen als het grenst aan een subsidiabel perceel bouwland. Een gevolg van deze uitzonderingsregel kan zijn dat het areaal netto-vergroening minder toeneemt, het gaat dan namelijk niet meer om het omvormen van een deel van een bouwland perceel naar EFA, maar om al bestaande elementen. Om de netto vergroening door de EFA-maatregel te maximaliseren zou deze uitzonderingsregel alleen moeten gelden voor elementen waarbij een grote meerwaarde voor natuur en biodiversiteit geldt en het risico op ruiming, als ze uitgesloten worden als EFA, groot is. De gevolgen voor al aanwezige elementen als ze niet worden erkend als EFA kunnen namelijk verschillen. Bij bijvoorbeeld opgaande landschapselementen bestaat het gevaar dat deze geruimd worden door het ontbreken van voldoende wettelijke bescherming van landschapselementen.



Figuur 2.1 *Beslisboom voor de waardering voor erkenning EFAs op basis van meerwaarde voor biodiversiteit en natuur.*

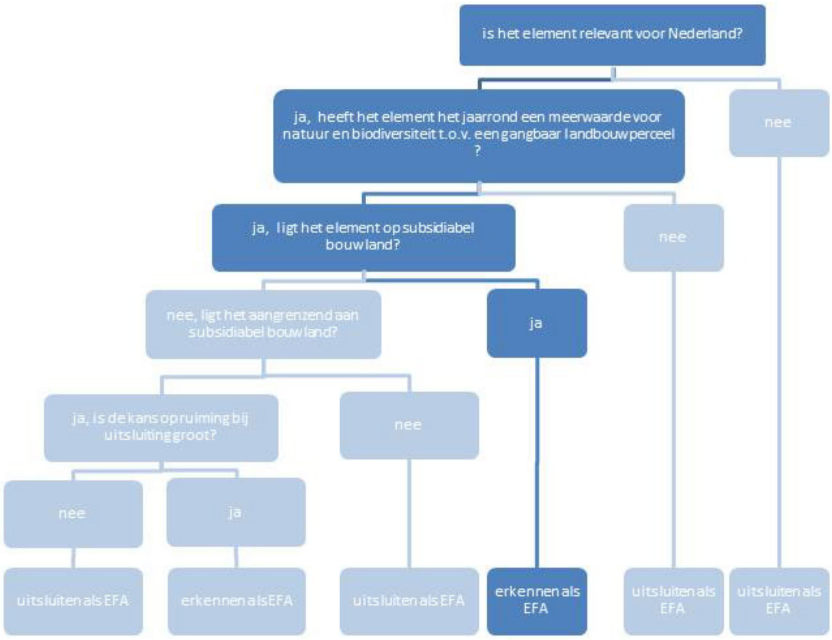
2.4 Beoordeling EFAs

In deze paragraaf worden alle elementen die op de long list staan besproken. Er wordt een beschrijving gegeven en er wordt nagegaan wat de meerwaarde is voor biodiversiteit, milieu en klimaat en of erkenning als EFA bijdraagt aan netto vergroening. Tenslotte wordt aan de hand van de beslisboom geadviseerd over erkenning of niet.

2.4.1 Braakliggend land

Braakliggend land is landbouwgrond die tijdelijk, één- of meerjarig, niet gebruikt wordt als productiegrond. Meestal wordt wel een groenbemester ingezaaid tijdens de braaklegging, maar er wordt niet bespoten, bemest of een productiegewas geteeld. Het stuk grond kan een braakrand, of een (gedeelte van een) perceel zijn. In 2013 is de totale oppervlakte braak 1600 ha (Dienst Regelingen - Opgave BTR ,2013). Hiervan is 764 ha natuurbraak of braak met SBL (Stimuleringsregeling bosaanleg op landbouwgronden). Meer dan de helft van het areaal braak bestaat uit zogenaamde zwarte braak. Dat is slechts 0,04 % van het totale gewasareaal (764 ha gedeeld door 18 mln. ha). Vanwege het geringe areaal zal er, bij erkenning van braakliggend land als EFA ,netto vergroening plaatsvinden. Dit wordt nog versterkt als de braak op een meer ecologisch verantwoorde manier wordt toegepast. Uit een evaluatie in 2001 bleek dat braak in Nederland vrijwel volledig (meer dan 95%) in de rotatie wordt opgenomen, dat wil zeggen elk jaar op andere percelen. Braak werd door akkerbouwers ingepast in het bouwplan. Conclusie uit die evaluatie was dat braak in Nederland geen aanwijsbare invloed had op de productie (Gaaff, 2002) en door de manier waarop braak in Nederland wordt uitgevoerd, in het algemeen ook niet zoveel biodiversiteitsrendement oplevert als in sommige andere landen (zie bijvoorbeeld Van Buskirk en Willi, 2004). Door braak een meerjarig karakter te geven, bijvoorbeeld door na graanteelt spontane kieming van uitgevallen graankorrels en onkruiden toe te staan en deze spontaan gekiemde vegetatie het volgende jaar als braak te continueren, kan een voor akkervogels en andere fauna zowel in de bovengrond als de ondergrond veel aantrekkelijker braakperceel worden gecreëerd, dan nu via eenjarige braak gewoonlijk het geval is. De ecologische waarde van meerjarige braak kan verder toenemen door een kruidenrijk mengsel in te zaaien en te combineren met gefaseerd maaien (Van 't Hoff, 2010b). Doordat braakliggend land niet wordt bemest of bespoten, krijgt pioniersvegetatie bij meerjarige braak kans zich te ontwikkelen, en kunnen meerjarige groene braak en natuurbraak een belangrijk habitat zijn voor bepaalde akkervogels, kleine zoogdieren en insecten. Een groenbemester die ingezaaid wordt en daarna meerjarig wordt gemaakt, dus niet opnieuw ingezaaid wordt en niet wordt bemest en bespoten met gewasbeschermingsmiddelen, zou dan ook onder de groene braak kunnen gaan vallen. Aanbevolen wordt dit vooral voor groenbemesters die een duidelijke meerwaarde voor bovengrondse en ondergrondse biodiversiteit leveren zoals bijvoorbeeld wikke (die ook nectar tijdens de bloei levert en zaad bij afrijping) en de doorluchting door diepe worteling en opbouw van organische stof van de bodem bevordert.

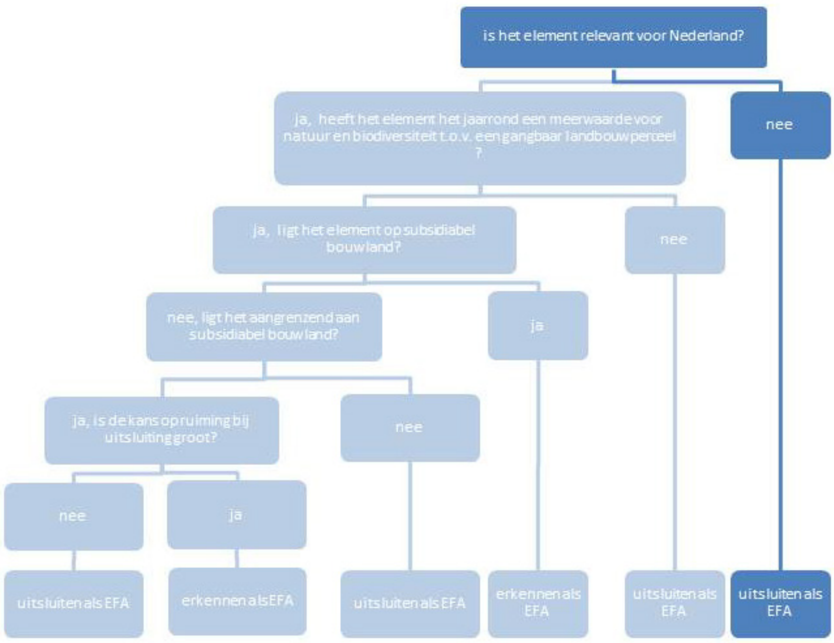
Voortvloeiend uit de criteria van de beslisboom zou meerjarig braakliggend land erkend moeten worden als EFA. Dit geldt niet voor percelen met zwarte braak en percelen die om planteziektekundige reden (knolcyperus e.d.) niet beteeld worden.



Figuur 2.2 *Beslisboom meerjarig braakliggend land.*

2.4.2 Terrassen

In Nederland zijn terrassen in combinatie met bouwland niet aanwezig. In Zuid-Limburg komen wel de zogenaamde graften voor, maar vrijwel alleen in combinatie met blijvend grasland. Steilranden langs akkers in Oost-Nederland, kunnen worden beschouwd als landschapselement. Voortvloeiend uit de criteria van de beslisboom is de erkenning van Terrassen als EFA in Nederland dan ook niet van toepassing.



Figuur 2 *Beslisboom terrassen.*

2.4.3 Opgaande landschapselementen

Deze categorie omvat opgaande groene landschapselementen die als semi-permanent kunnen worden beschouwd. Hieronder vallen houtwallen en -singels, heggen en hagen, struweelranden, bosjes (kleiner dan 0,3 ha), bomenrijen, grienden[3] en solitaire bomen. Bijna alle landschapselementen behoren in Nederland niet tot het subsidiabele areaal. Maar de wetsverordening voor directe betalingen (EC, 2013) schrijft voor dat als een landschapselement direct grenst aan een bouwlandperceel deze mag meetellen als EFA.

Opgaande landschapselementen zijn van grote waarde voor biodiversiteit en landschap. Vele vogelsoorten, insecten en kleine zoogdieren gebruiken deze groene dooradering als leef-, foerageer- en migratieruimte (zie o.a. Geertsema et al., 2004). De mate van aanwezigheid van landschapselementen verschilt enorm per gebied, in de kleinschalige zandlandschappen, zoals Noordoost-Twente en het gebied rondom Winterswijk is de dichtheid veel groter (tot wel 10% van het landschap) dan in bijvoorbeeld Flevoland of de Noordelijke kleigebieden. Juist de nog aanwezige streekeigen landschapselementen vertegenwoordigen een hoge ecologische waarde voor de biodiversiteit in het landelijke gebied. De instandhouding van deze niet-productieve landschapselementen in het agrarisch landschap wordt in de vele wetenschappelijke studies die in het voorgaande al zijn aangehaald, als één van de belangrijkste maatregelen gezien voor het in stand houden van biodiversiteit in landbouwgebieden.

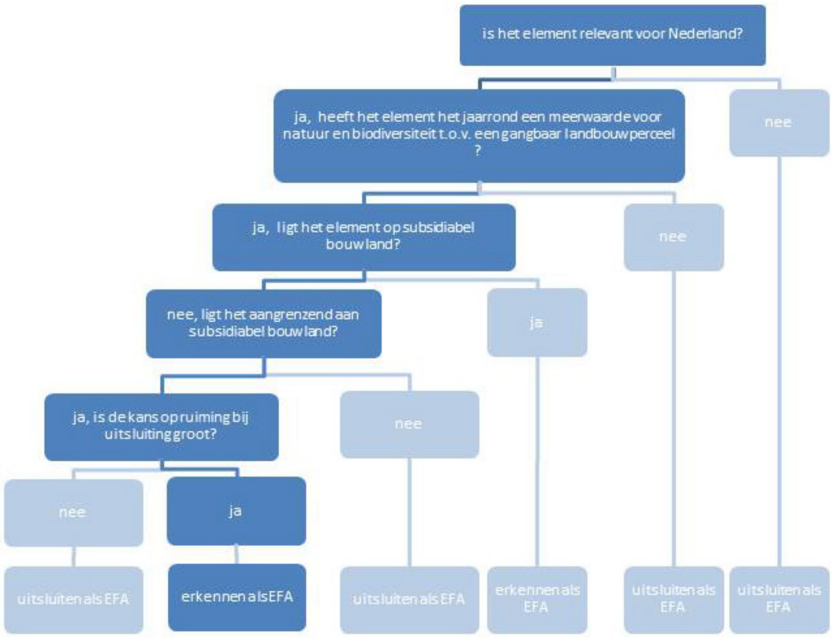
Als besloten wordt dat toekomstige vergroeningspremies alleen gaan gelden voor nieuw aan te leggen EFAs, dan bestaat de kans dat veel van deze laatste resten landschapselementen, vooruitlopend op het GLB, nog voor het ingaan van het nieuwe beleid worden gekapt, gerooid of ondergeploegd, temeer omdat de wettelijke bescherming van deze landschapselementen niet altijd even sterk is. Dit zou de al bestaande terugloop in elementen (zie MNP, 2007 en Koomen et al., 2007) nog verder versterken.

Het risico voor actief verwijderen geldt ook voor steilranden die bijvoorbeeld afgevlakt worden om percelen te vergroten. Hiermee gaan ze als extra gradiënt in het landschap, met hun eigen microklimaat, dat aantrekkelijk is voor soorten, verloren.

Voortvloeiend uit de criteria van de beslisboom moeten opgaande landschapselementen erkend worden als EFA als deze grenzen aan subsidiabel bouwland. De grote meerwaarde voor de biodiversiteit is hierbij een belangrijke overweging net als de grote kans op ruimen als landschapselementen niet erkend worden als EFA.

---

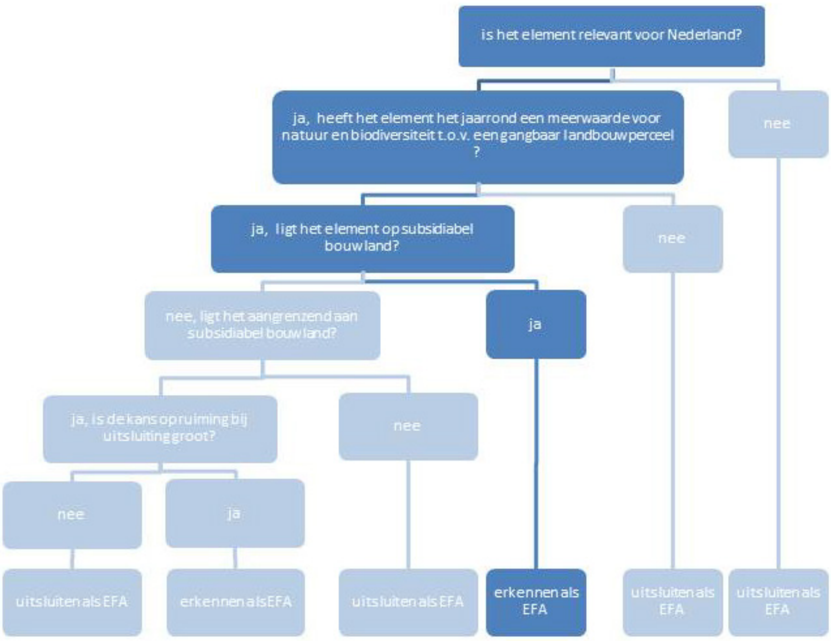
[3] Grienden die een kleine afmeting hebben (minder dan 0.3 ha) kunnen als landschapselement worden aangemerkt mits ze aangrenzend aan bouwland liggen. Zijn ze groter dan vallen ze in de categorie 'snelgroeiend hout'.



__Figuur 2.4__ Beslisboom opgaande landschapselementen.

2.4.4 Blauwe landschapselementen: poelen, sloten en greppels

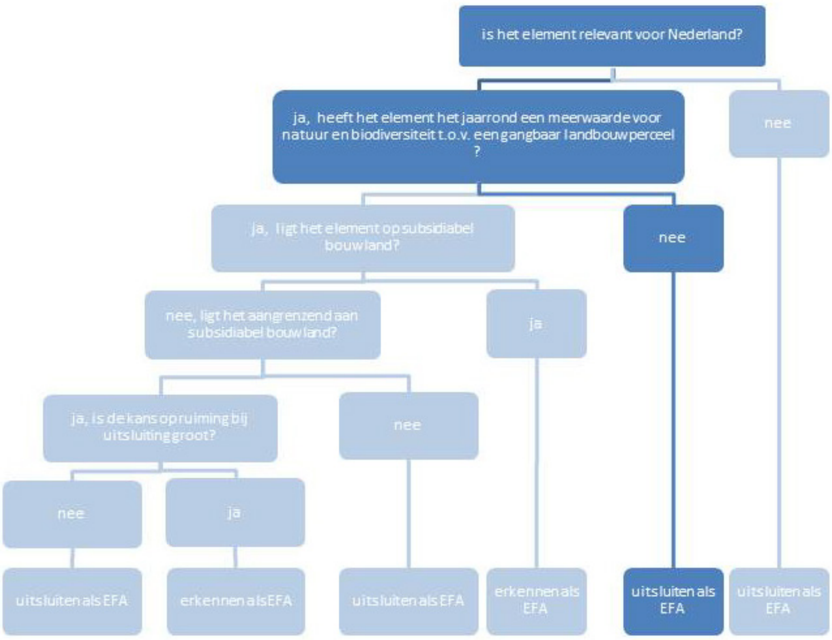
Natuurlijke poelen (< 0,5 ha en < 25% van het perceel) hebben een grote meerwaarde voor biodiversiteit (zie bijvoorbeeld Knutson et al., 2004) en dragen bij aan het cultuurhistorische karakter van het gebied. De laatste decennia zijn er in het landelijk gebied flinke aantallen poelen aangelegd in het kader van het herstel van de amfibieën- populatie. Uit de beslisboom vloeit dan ook voort dat als een poel ligt op of grenst aan subsidiabel bouwland, deze erkend moet worden als EFA.



__Figuur 2.5__ Beslisboom Poelen.

In het working document Fiche nr. 16 - ‘Definitie van Ecological Focus Areas’ is specifiek aandacht voor greppels en sloten van minder dan 4m breed. Het gaat hier om waterdragende of gedeeltelijk droogstaande blauwe landschapselementen. Voor de beoordeling van de biodiversiteitswaarde van sloten is het zinvol om onderscheid te maken tussen enerzijds de aquatische en terrestrische waarde, en anderzijds de meerwaarde als lokale en ecologische verbinding. Omdat de meeste sloten in Nederland nog steeds eutroof zijn, deels van nature, deels door vermesting, laat de oppervlaktewaterkwaliteit meestal te wensen over en is de ecologische kwaliteit van veel sloten matig tot slecht (Compendium voor de leefomgeving, 2013). Daarom is de meerwaarde van sloten voor aquatische biodiversiteit in de huidige staat beperkt en ligt het meer voor de hand om de eventuele bijdrage van sloten, slootkanten en eventuele bufferstroken (zie 2.4.5) aan terrestrische biodiversiteit te beschouwen. Bovendien wordt de slootwaterkwaliteit, en daaraan gekoppelde aquatische biodiversiteit, voornamelijk bepaald door het landgebruik, zowel ter plaatse als bovenstrooms. Met andere woorden, als er gekozen wordt voor verschralend beheer van slootklanten, dan zal dat niet alleen de lokale terrestrische biodiversiteit stimuleren maar ook bijdragen aan verbetering van de waterkwaliteit, dat op haar beurt de mogelijkheden vergroot om de aquatische biodiversiteit te versterken. Gezien de beperkte meerwaarde van de sloten zelf en de duidelijke meerwaarde voor terrestrische biodiversiteit van (natuurlijke) slootkanten is het een overweging om alleen het talud als EFA te erkennen, maar dat heeft consequenties voor de uitvoering (zie 2.6.3). Wel is het zo dat de meerwaarde het grootst is in geval van een natuurlijke oever en deze kunnen in de meeste gevallen ook gerekend worden als bufferzone en op die manier als EFA erkend worden.

Gezien de beperkte meerwaarde voor biodiversiteit van sloten zelf is het advies om blauwe landschapselementen als greppels en sloten in Nederland niet te erkennen als EFA.



Figuur 2.6 *Beslisboom Greppels en Sloten.*

2.4.5 Bufferstroken / akkerranden

Bufferstroken worden wel ingedeeld in droge bufferstroken, waarbij het dwarsprofiel niet wordt veranderd en natte bufferstroken, waarbij het dwarsprofiel wel wordt veranderd. In het laatste geval wordt dan de strook tussen perceel en waterlijn verlaagd, waardoor een plas/dras-, moeras of natte bufferstrook wordt verkregen. Meestal is de motivatie voor een natte bufferstrook piekberging tegen wateroverlast, een adaptatiemaatregel tegen klimaatverandering. Dit type bufferstrook wordt meestal gebruikt door waterschappen in de grotere watergangen. In alle gevallen wordt de strook niet bemest of bespoten, maar de werking voor de waterkwaliteit en ook voor de ecologie zijn uiteraard

verschillend. Een natte bufferstrook is bijvoorbeeld effectiever tegen stikstofuitspoeling dan een droge, en de gevolgen van de natte bufferstrook voor biodiversiteit worden in hoge mate bepaald door de droog-nat gradiënt die ermee wordt aangebracht en de natte vegetatie die ermee gepaard gaat. Met het oog op EFAs zijn de droge bufferstroken relevanter omdat die vaker op boerenland liggen. Zo'n bufferstrook is een strook grond, tussen een landbouwperceel en de insteek naar de sloot, waarvan het beheer is aangepast ten opzichte van het perceel zelf. Er mag niet worden bemest of gespoten, en veelal pas na een bepaalde datum gemaaid, waarbij het gras bij voorkeur moet worden afgevoerd om te verschralen. Als de strook naast grasland ligt mag het meestal wel worden geweid.

Onder de bufferstroken vallen bijvoorbeeld de bemesting- en spuitvrije- zones die verplicht zijn volgens het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij (LOTV), opgevolgd door het Activiteiten besluit landbouw. Deze zijn doorgaans relatief smal (<50cm), in ieder geval te smal om veel betekenis te hebben voor biodiversiteit. Daarnaast gelden er verplichte 5m brede bemestingsvrije bufferstroken langs aangewezen 'Ecologisch waardevolle beken' in het kader van de mestwetgeving en de EU Nitraatrichtlijn.

Verder zijn er in het kader van diverse regionale projecten vrijwillige, dat wil zeggen gesubsidieerde bufferstroken en akkerranden aangelegd (Visser et al., 2012; Slobbe et al., 2010), die in breedte variëren van 2-6 m. Sommige van deze projecten zijn primair vanuit waterkwaliteitsdoelen gemotiveerd, andere meer vanuit natuurdoelen, functionele agrobiodiversiteit, en/of landschappelijke aantrekkelijkheid. De kern is dat met één maatregel meerdere doelen kunnen worden gediend. Het blijkt echter moeilijk om met de beperkte budgeten voor dit type projecten hard bewijs op tafel te leggen voor de meerwaarde van elk van die doelen. Voor het realiseren van ecologische verbindingen zijn deze bufferstroken aan de krappe kant (breedte), maar een groter probleem is dat door de vrijwillige deelname van boeren geen aansluitende groen-blauwe dooradering wordt gerealiseerd (te weinig verbinding). Vanuit dit oogpunt zou een extra stimulans via EFAs een forse meerwaarde kunnen hebben. Ook verbreding van de stroken kan bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit voor biodiversiteit en waterkwaliteit.

Een akkerrand is een teeltvrije zone langs de akker waarop geen productiegewas wordt geteeld, niet intensief wordt bemest en bewerkt en het is een spuitvrije zone. Meestal heeft de rand een milieufunctie, natuur- en/of landschapsfunctie, agro-ecologische functie of een combinatie van de voorgaande genoemde functies. Via SNL zijn diverse pakketten af te sluiten die het beheer van zulke randen vergoeden (Faunastroken en Akkerranden).

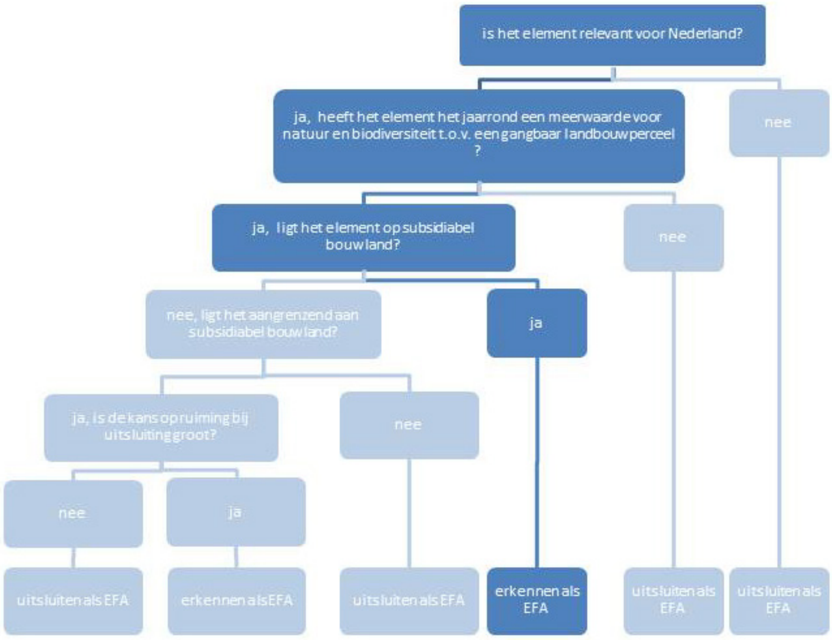
Bufferstroken en akkerranden dragen bij aan een toename van de soortenrijkdom, zeker als ze niet bespoten en bemest mogen worden, en de groen-blauwe dooradering van het agrarisch landschap, zowel wat betreft de flora, als vlinders, bijen en overige insecten (Musters, 2009). Daarnaast vormen op de juiste wijze gezaaide en beheerde akkerranden waardevolle foerageer plekken voor akkervogels als de grauwe kiekendief en de veldleeuwerik (Koks, 2007). Er zijn verschillende opties om akkerranden in te vullen. Eén daarvan is ontwikkeld door de Agrarische Natuur Vereniging (ANV) Wierde en Dijk, de zogenaamde triorand. Dit is een akkerrand ingezaaid met een gras/kruidenmengsel en in de lengte verdeeld in drie gelijke delen met een verschillend maaibeheer. Trioranden worden aangelegd om het leefgebied van akkervogels te behouden en te verbeteren, ze bieden dekking en nestgelegenheid, zomervoedsel (insecten) en wintervoer (zaden) (Van't Hoff, 2010a en 2010b).

Bufferstroken en akkerranden dragen bij aan de reductie van emissies van meststoffen en gewasbeschermings-middelen naar het oppervlaktewater. Allereerst door de reductie van drift (Kruijne et al., 2011) en het verminderen van het risico van meemesten van de sloot (Van Dijk et al., 2003), eenvoudig doordat de afstand tussen toediening en sloot met de breedte van de bufferstrook wordt vergroot. Daarnaast mag ook een bijdrage worden verwacht aan het verminderen van oppervlakkige afspoeling en erosie vanuit de rand, doordat niet meer tot aan de slootrand mag worden geploegd en bewerkt. De oever kalft minder af, en water met meststoffen en bestrijdingsmiddelen loopt minder gemakkelijk rechtstreeks in de sloot. De bijdrage van bufferstroken aan het tegengaan van nutriëntenuitspoeling vanuit de rest van het perceel is over het algemeen gering. Nederland heeft na overleg met de EU Commissie over het Nitraatactieplan hier langjarig experimenteel en modelmatig

onderzoek naar laten uitvoeren (Noij et al., 2012). Het effect op uitspoeling berust op drie mechanismen:

1. Bemestingseffect: er wordt in totaal minder mest aangewend op het perceel (mits de bemesting op rest van het perceel niet wordt verhoogd).
2. Reistijdeffect: het water dat in de oorspronkelijke situatie vanuit de strook langs de sloot uitspoelt, bevat relatief meer stikstof en fosfor dan het water vanuit de rest van het perceel, omdat dit water korter onderweg is. Er is dus minder tijd om stikstof en fosfor af te breken, op te nemen of vast te leggen. Daarom is het effectiever om de bemesting te verlagen in de rand, dan in de rest van het perceel.
3. Onderscheppingseffect: dit effect geldt vooral voor oppervlakkige afspoeling en in mindere mate ondiepe grondwaterafvoer. Stikstof en fosfor dat met vaste deeltjes (maaiveld) en/of met water meegevoerd wordt van het perceel naar de rand. kan in de rand worden onderschept en opgenomen, vastgelegd of afgebroken.

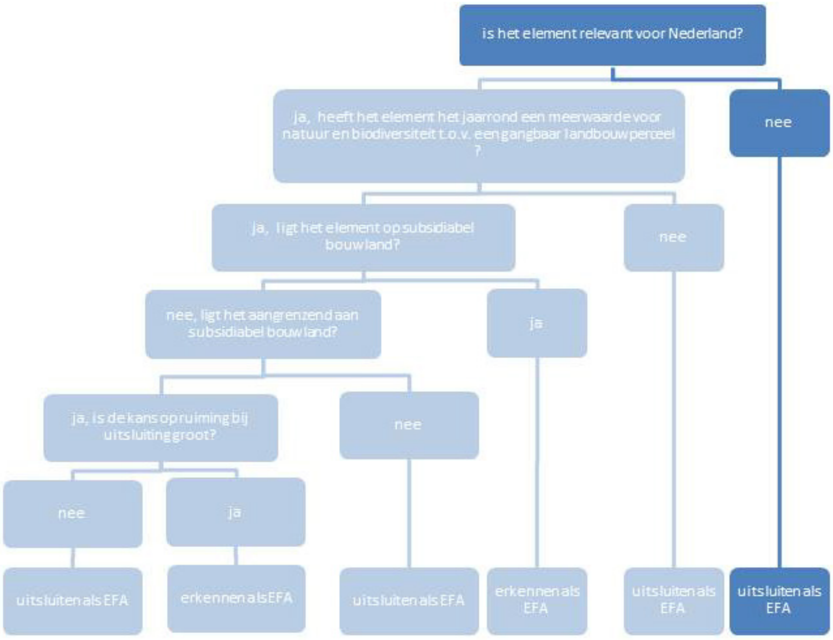
Uit de beslisboom vloeit voort dat als akkerranden en bufferstroken op- of aangrenzend liggen aan een subsidiabel bouwland perceel, ze moeten worden erkend als EFA.



Figuur 2.7 *Beslisboom bufferstroken / akkerranden*

2.4.6 Agro-forestry

Zowel agro-forestry (gelijktijdig landbouwkundig en bosbouwkundig gebruik van een perceel), als permanente gewassen met bomen, als blijvende gewassen op hellingen van meer dan 10% komen niet of nauwelijks voor op de Nederlandse bedrijven die met de EFA-maatregel te maken krijgen. Voortvloeiend uit de criteria van de beslisboom is de erkenning van agro-forestry als EFA in Nederland dan ook niet van toepassing.



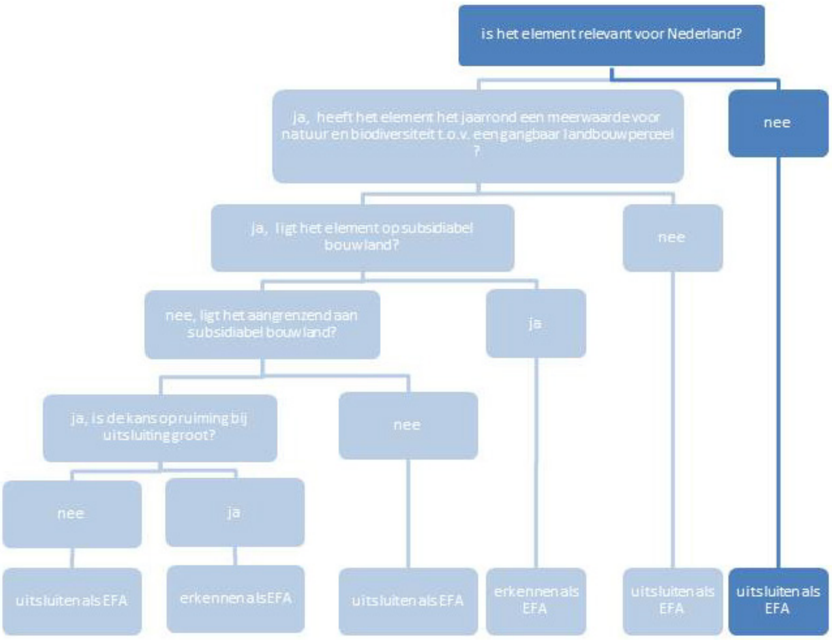
Figuur 2.8 *Beslisboom Agro-forestry.*

2.4.7 Stroken subsidiabele landbouwgrond langs bos zonder ‘cultivation’.

Stroken subsidiabele landbouwgrond langs bos zonder productie, kunnen in de praktijk als braak of bufferstrook of akkerrand worden beschouwd, zie verder 2.4.5.

2.4.8 Tijdelijk bos op landbouwgrond

Tijdelijk bos op landbouwgrond is in Nederland het zogenaamde SBL bos. Dit is bos die met de subsidieregeling Bosaanleg op Landbouwgrond is aangelegd. Deze regeling is inmiddels bijna ten einde. Op dit moment valt nog zo’n 20 ha onder deze regeling en wordt de categorie als niet relevant beschouwd voor de invulling van EFAs in Nederland.

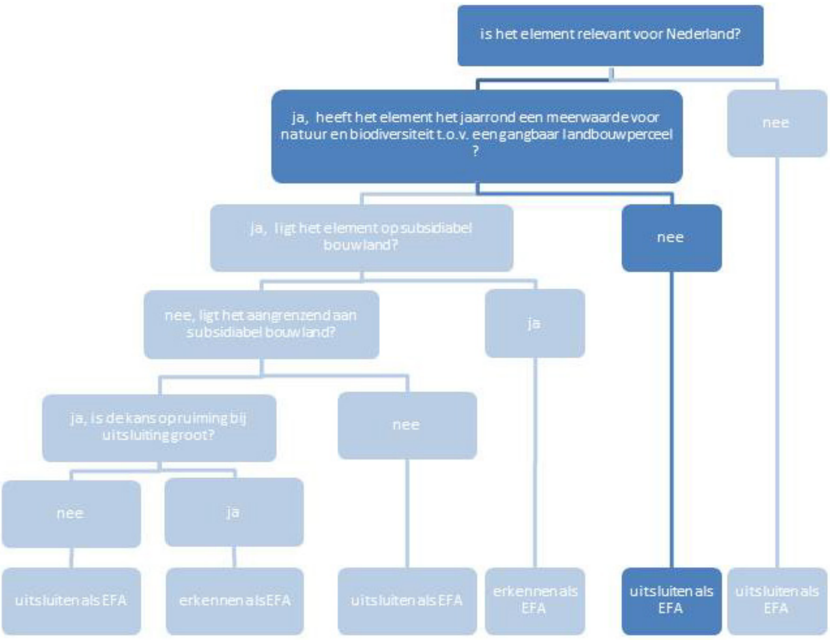


Figuur 2.9 *Beslisboom tijdelijk bos op landbouwgrond.*

2.4.9 Snelgroeiend hout met korte omlooptijd zonder bemesting / gewasbescherming

Snelgroeiend hout met een korte omlooptijd heeft vaak tot doel om biomassa te leveren die weer in energie of andere producten kan worden omgezet. Het gaat hier vooral om wilgen.

Snelgroeiend hout legt relatief veel koolstof en nutriënten vast (Christen, 2013), daarmee kan het onder andere een rol spelen als mitigerende maatregel tegen klimaatverandering. In combinatie met bufferstroken zou snelgroeiend hout in principe een meerwaarde kunnen hebben voor waterkwaliteit en in mindere mate biodiversiteit, tenzij heel specifieke maatregelen worden genomen in de teelt die zeker niet ten goede komen aan de productiviteit van het element (Christen, 2013; Londo et al., 2005; Dauber et al., 2010). Als element op zich levert snelgroeiend hout dus slechts een geringe bijdrage aan biodiversiteit omdat het een monocultuur is, die bovendien regelmatig moet worden bemest om de productiviteit in stand te houden. Vanuit dat laatste perspectief komt het niet in aanmerking als EFA omdat hierin geen bemesting is toegestaan volgens de EC richtlijn (zie bijlage I). Mochten er echter toch boeren geïnteresseerd zijn in het opvoeren van snelgroeiend hout als EFA, dan zou dit alleen meerwaarde voor biodiversiteit opleveren als dit wordt neergezet als landschapselement of bufferstrook. Als landschapselement valt deze dan in dezelfde categorie als de 'grienden' die in de categorie van de landschapselementen als EFA kunnen worden opgevoerd, mits zij kleiner zijn dan 0,3 ha en onbemest zijn.
Gezien de lage bijdrage aan biodiversiteit volgt uit de beslisboom dat grotere oppervlakten snelgroeiend hout (meer dan 0.3 ha) niet erkend moeten worden als EFA.



Figuur 2.10 *Beslisboom snelgroeiend hout.*

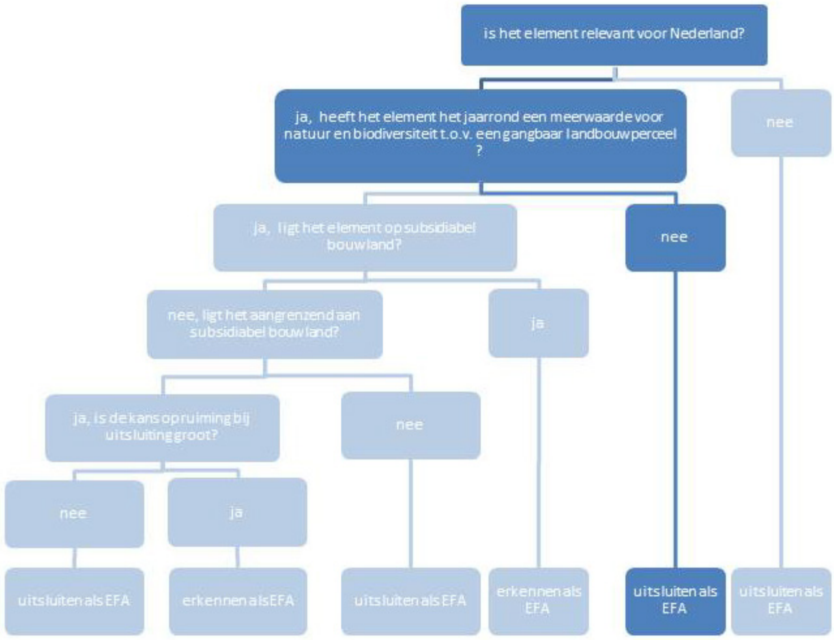
2.4.10 Vanggewassen en groenbemesters

Vanggewassen zijn gewassen die hoofdzakelijk worden geteeld om de nutriënten die na de oogst van het hoofdgewas in de bodem zijn achtergebleven vast te leggen, zodat de kans op uitspoeling van deze nutriënten afneemt. Vanggewassen kunnen ook een meerwaarde hebben voor fauna in de wintermaanden, bijvoorbeeld doordat ze voedsel en schuilgelegenheid bieden. Ook leggen ze (in beperkte mate) C vast door de opbouw van organische stof.

Hoewel vanggewassen dus een (bescheiden) meerwaarde kunnen hebben voor biodiversiteit (ook in vorm van voedsel voor fauna via nectar tijdens bloei bijvoorbeeld) milieu en klimaat, voldoen ze niet aan de criteria van de beslisboom omdat ze slechts gedurende een deel van het jaar (na een hoofdgewas) worden toegepast en daarmee niet jaar-rond een meerwaarde voor natuur en

biodiversiteit opleveren. De meerwaarde voor natuur en biodiversiteit is daarmee niet veel groter dan die van veel gangbare gewassen die ook tijdens bloei, afrijping zaad en oogstverliezen voedsel opleveren voor fauna. De bijdrage aan bodembiodiversiteit is wellicht wel wat groter, maar daar is nog zeer weinig wetenschappelijke eenduidige informatie over beschikbaar.

Voorvloeiend uit deze beslisboom volgt dan ook dat vanggewassen niet erkend dienen te worden als EFA.



Figuur 2.11 *Beslisboom vanggewassen.*

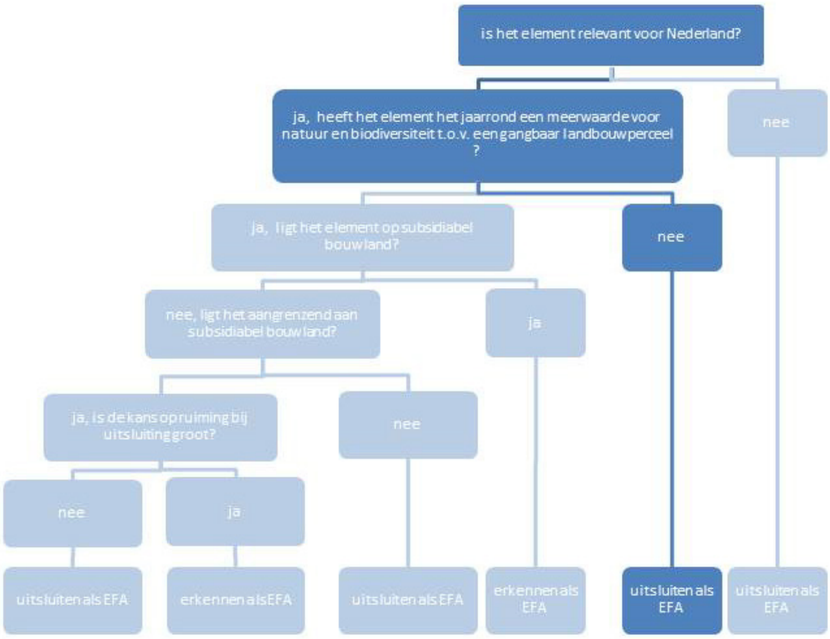
Groenbemesters zijn gewassen die geteeld worden om ze vervolgens onder te ploegen. Dit wordt hoofdzakelijk gedaan om het percentage organische stof in de bodem te verhogen. Andere redenen om groenbemesters te telen zijn dat ze op kunnen treden als vanggewassen, dat ze kunnen helpen de bodemstructuur en mogelijk de bodembiodiversiteit te verbeteren, om de levenscyclus van bodemziekten en/of -plagen te doorbreken en om onkruid te helpen onderdrukken.

Groenbemesters worden op erosiegevoelige gronden ook geteeld om in de winter (of eventueel een ander jaargetijde waarin geen hoofdgewas op het land staat) de grond bedekt te houden met vegetatie, zodat erosie door wind of water minder kans krijgt.

Bij groenbemesters kan onderscheid gemaakt worden in vlinderbloemige gewassen (bijvoorbeeld lupinen, wikken en klavers), niet-vlinderbloemige gewassen (bijvoorbeeld grassen, rogge en phacelia) en groenbemesters voor najaar en winter (bijvoorbeeld gele mosterd, bladrammenas, snijrogge en Italiaans raaigras). De vlinderbloemige groenbemesters worden behandeld in 2.4.11. Groenbemesters voor de winterperiode vallen samen met vanggewassen (zie vorige alinea).

Niet vlinderbloemige groenbemesters zoals kruisbloemigen hebben een zekere meerwaarde als nectar- en stuifmeelbron voor wilde bijen, honingbijen en andere bestuivende insecten (Vorstman, 2003). Groenbemesters leggen CO_2 vast in biomassa die bij onderploegen van de groenbemester voor een deel wordt omgezet in organische stof in de bodem. De extra organische stof is in beginsel gunstig voor het bodembiodiversiteit (Pronk en Korevaar, 2008) en de stabiliteit van de bodem. De hoofdreden om groenbemesters te telen is primair een landbouwkundige; groenbemesters worden daarom regelmatig ingepast in vruchtwisselingsschema's. Ten opzichte van het huidige landbouwkundige gebruik zal erkenning van niet-vlinderbloemige groenbemesters als EFA geen of weinig meerwaarde voor biodiversiteit bieden. Er moet verwacht worden dat als niet-vlinderbloemige groenbemesters erkend worden als EFA hun areaal aanzienlijk zal worden uitgebreid, omdat

akkerbouwers liever een (laag renderende) niet-vlinderbloemig groenbemester telen dan kiezen voor andere EFA opties (die helemaal geen oogstbaar product opleveren). Er bestaat dan ook een reële kans dat het EFA-areaal grotendeels wordt ingevuld met niet-vlinderbloemige groenbemesters, zonder de beoogde meerwaarde voor natuur en biodiversiteit te realiseren. Gezien de beperkte meerwaarde voor biodiversiteit volgt uit de criteria van de beslisboom dat groenbemesters niet erkend zouden moeten worden als EFA.



Figuur 2.12 *Beslisboom niet-vlinderbloemige groenbemesters.*

2.4.11 Stikstofbindende gewassen

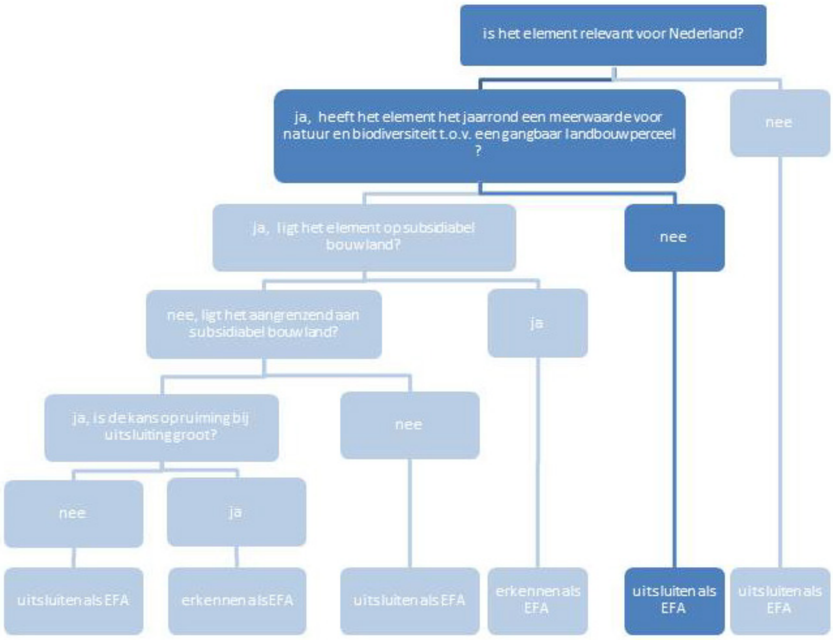
Binnen de stikstofbindende gewassen zijn in twee groepen te onderscheiden:
- eenjarige vlinderbloemigen, zoals drooggeoogste peulvruchten, conservenerwten, veldbonen, lupinen en vlinderbloemige groenbemesters,
- meerjarige vlinderbloemigen, luzerne en klavers.

Eenjarige vlinderbloemigen.
Peulvruchten zoals erwten, veldbonen en lupinen kunnen op vrijwel alle grondsoorten worden geteeld, maar hun stikstofbindende capaciteiten komen vooral goed tot hun recht bij een goede pH en P-voorziening. Ze houden niet van natte gronden. Door grote gevoeligheid voor aantasting door bodemgebonden ziekten en plagen wordt aangeraden om erwten en veldbonen niet vaker dan eenmaal in de zes jaar te telen (De Boer et al., 2003).
Lupinen lijken wat minder gevoelig. De meeste eenjarige stikstofbindende gewassen worden akkerbouwmatig geteeld voor drooggeoogste peulvruchten en conservenerwten. Veldbonen, voedererwten en lupinen worden als veevoer geoogst, dit kan als ruwvoer in de vorm van GPS (Gehele PlantenSilage) of als krachtvoer (droge zaden).
Daarnaast worden soorten als wikken, lupinen en klavers soms ook geteeld als groenbemesters. De meerwaarde van eenjarige stikstofbindende gewassen voor biodiversiteit is beperkt hoewel beperkte groepen insecten, vooral grotere insecten zoals hommels en bijen, tijdens de bloei en zaad-etende vogels tijdens de afrijping van het gewas er van eten. Deze voedselvoorzienende functie geldt echter ook voor veel andere rotatiegewassen (e.g. granen, mais, koolzaad, aardappelen etc.).

Erkenning van het huidige areaal gangbaar geteelde eenjarige peulvruchten, vlinderbloemige voedergewassen en groenbemesters als EFA levert voor natuur en biodiversiteit weinig of geen meerwaarde op ten opzichte van de huidige situatie. Er moet verwacht worden dat als de eenjarige stikstofbindende gewassen erkend worden als EFA hun areaal aanzienlijk wordt uitgebreid omdat

akkerbouwers liever een (laag renderende) vlinderbloemig gewas telen dan te kiezen voor andere EFA-opties (die helemaal geen oogstbaar product opleveren). Er bestaat dan ook een reële kans dat het EFA-areaal grotendeels wordt ingevuld met eenjarige stikstofbindende gewassen, zonder de beoogde meerwaarde voor natuur en biodiversiteit te realiseren.

Gezien de beperkte meerwaarde voor biodiversiteit volgt uit de criteria van de beslisboom dat eenjarige stikstofbindende gewassen niet erkend zouden moeten worden als EFA.



Figuur 2.13 *Beslisboom éénjarige vlinderbloemigen.*

Meerjarige vlinderbloemigen
Luzerne is een meerjarig vlinderbloemig gewas dat afhankelijk van de teruggang in plantdichtheid en mate van veronkruiding drie tot vier jaar aansluitend geteeld wordt. Als EFA waarbij de plantdichtheid een minder grote rol speelt, en waarbij niet bemest wordt en dus de maaifrequentie beperkt is tot drie keer per jaar, kan het gewas mogelijk nog langer mee voordat het vernieuwd moet worden. Geadviseerd wordt om daarna een vruchtwisselingsperiode van minimaal vier jaar aan te houden.

Luzerne groeit optimaal op kalkrijke klei- en zavelgronden met een diep bewortelingsprofiel en een goede ontwatering. Natte omstandigheden bevorderen de aantasting door schimmels en remmen de stikstofbinding.

Voor zuurdere gronden is rode klaver beter geschikt (of een combinatie van rode klaver en luzerne), waarbij ook een klein percentage graszaad in het zaadmengsel kan worden opgenomen om een betere zodevorming te krijgen. Om de meerwaarde voor biodiversiteit goed tot z'n recht te laten komen, moet het beheer van luzerne (of rode klaver) worden aangepast aan de eisen van de fauna, zoals het niet oogsten van de luzerne tijdens het broedseizoen van bijvoorbeeld patrijzen, gefaseerd maaien voor insecten, dekking voor kleine zoogdieren en dus indirect voedsel voor roofvogels in de winter. Het optimale beheer kan regionaal verschillen.

De biodiversiteitswaarde van luzerne en rode klaver is aanzienlijk groter dan van eenjarige vlinderbloemigen. Het gewas bloeit over een veel langere periode (na tussentijds maaien kan ook de hergroei nog tot bloei komen) dat aantrekkelijk is voor insecten. Omdat het als groen gewas de winter overleeft, vormt het in dat jaargetijde schuilgelegenheid en een voedselbron voor zoogdieren en vogels. In Flevoland en Oost-Groningen boekt de Werkgroep Grauwe Kiekendief veelbelovende

resultaten met luzerne bij akkerrandenbeheer voor de Grauwe Kiekendief, Veldleeuwerik en andere akkervogels (Kuiper et al., 2013, Trierweiler et al., in voorbereiding).

De beste resultaten voor biodiversiteit (insecten, kleine zoogdieren en akkervogels) worden bereikt als luzerne gecombineerd wordt met natuurbraak of randenbeheer (Kuiper et al., 2013, Trierweiler et al., in voorbereiding).

De Werkgroep Grauwe Kiekendief heeft samen met de Agrarische Natuurvereniging Oost-Groningen (ANOG) in de GLB-pilot in Oost-Groningen een nieuw concept uitgewerkt voor natuurbeheer in het agrarisch gebied, in plaats van het gangbare akkerrandenbeheer. Dit concept hebben zij 'Vogelakkers' genoemd. Een Vogelakker is een vernieuwende mix van natuurbraakstroken en luzerne op één en hetzelfde perceel. Dit concept blijkt in de praktijk goedkoper te zijn en ecologisch meer op te brengen[4]). Meerjarige Vlinderbloemigen kunnen ook een functionele agrobiodiversiteitsrol vervullen als (tijdelijk) habitat voor natuurlijke vijanden van plaagorganismen.

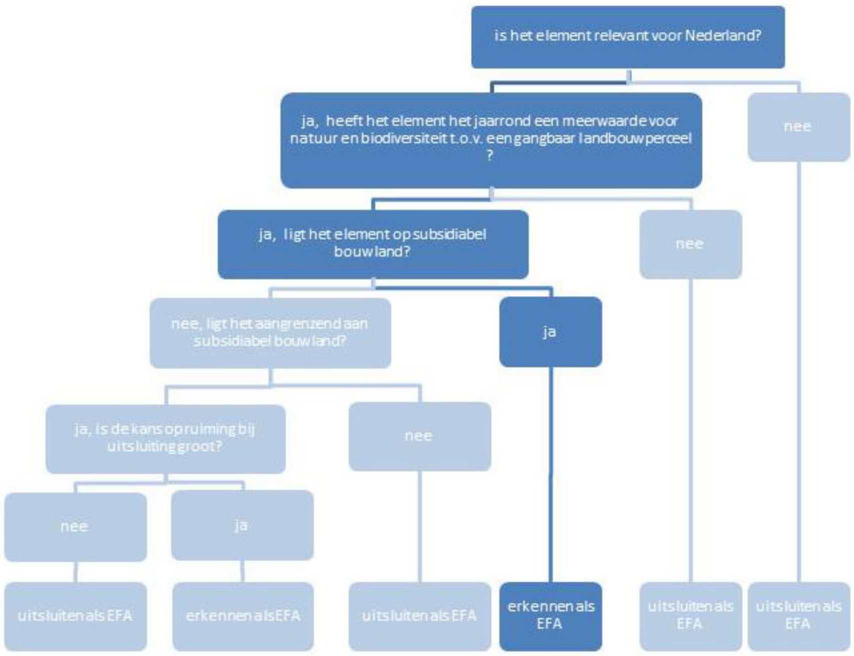
Op 19 september 2013 is een stakeholdersbijeenkomst gehouden over stikstofbindende gewassen als vergroeningsmaatregel (zie bijlage 7). Hieruit bleek dat de aanwezige deelnemers een potentiële meerwaarde van meerjarige vlinderbloemigen voor biodiversiteit zien als deze erkend worden als EFA, maar alleen als aan bepaalde voorwaarden zoals telen in combinatie met natuurbraak en/of faunarandenbeheer wordt voldaan (Kuiper et al., 2013; Trierweiler et al., in voorbereiding).
Uit de stakeholderbijeenkomst werd ook duidelijk dat de kans groot is dat veel bedrijven ervoor kiezen om het merendeel van hun EFA-oppervlakte in te vullen met stikstofbindende gewassen als die mogelijkheid zich voordoet. Dit zal enerzijds (eenzijdige) positieve effecten kunnen hebben op bepaalde soorten (bijvoorbeeld akkervogels) maar anderzijds weinig bijdragen aan andere vormen van biodiversiteit. Ook daarom verdient het de voorkeur om bij dit element de combinatie van meerdere maatregelen te stimuleren.

Voortvloeiend uit de criteria van de beslisboom volgt dat meerjarige stikstofbindende gewassen in principe erkend kunnen worden als EFA, waarbij duidelijk is dat hun meerwaarde voor natuur en biodiversiteit sterk samenhangt met een aantal aanvullende voorwaarden zoals:
- in combinatie met natuurbraak en/of faunarandenbeheer
- niet vaker dan 3x per jaar oogsten
- niet oogsten tijdens het broedseizoen van bijvoorbeeld patrijzen
- gefaseerd maaien voor insecten.

Om dit praktisch hanteerbaar te maken, zou er een bovengrens kunnen / moeten worden gesteld aan het maximale EFA-oppervlakte dat een bedrijf mag invullen met meerjarige stikstofbindende gewassen. Als bijvoorbeeld maximaal de helft van de EFA-oppervlakte van een bedrijf ingevuld mag worden met meerjarige stikstofbindende gewassen, kan voor de rest van de EFA-oppervlakte gekozen worden uit andere typen EFA. Wat hiervoor de optimale oplossing is moet echter nog nader uitgewerkt worden.

---

[4] (http://www.natuurbericht.nl/?id=11392&q=luzerne.



Figuur 2.14 *Beslisboom meerjarige vlinderbloemigen*[5]*.*

5 In combinatie met aanvullende maatregelen.

Tabel 2.1

Overzicht van elementen en de argumenten voor en tegen erkenning als EFA.

Type EFA	Voor komen / relevantie	Meerwaarde voor Natuur / Biodiversiteit wanneer element erkend wordt als EFA	Meerwaarde voor milieu (bodem/water) klimaat wanneer element erkend wordt als EFA	Corresponderende gewascodes[6]	
Braakliggend land (alleen groene meerjarige braak)		Ja, erkennen want langjarige braak draagt bij aan netto vergroening, gunstig voor pioniersflora en fauna.	Zorgt voor reductie van mest en gewasbeschermingsmiddelen	2029 2026 2033 2300	Braak, natuur- Braak met bos (SBL-regeling) Tijdelijk onbeteelde grond Onbeteelde grond (teeltverbod)
Terrassen	n.v.t. op bouwland in Nederland				
Landschapselementen					
Bomen (rijen/ solitair / groep) (< 0,3 ha per groep, < 25% van perceel)		Grote biodiversiteitswaarde, hoewel opname van bestaande elementen niet bijdrage aan netto-vergroening, maar risico op ruiming groot.		2627 2632	Knotboom Bomenrij en solitaire boom
Heggen		Grote biodiversiteitswaarde, hoewel opname van bestaande elementen niet bijdrage aan netto-vergroening, maar risico op ruiming groot		2624	Knip- of scheerheg
Houtwal / bosje		Grote biodiversiteitswaarde, hoewel opname van bestaande elementen niet bijdrage aan netto-vergroening, maar risico op ruiming groot.		2622 2623 2630 2625 2629	Elzensingel Bossingel en bosje Hakhoutbosje Struweelhaag Struweelrand
Stenen perceelsomheining	n.v.t.				
Natuurlijke poelen (< 0,5 ha en < 25% van het perceel)		Grote biodiversiteitswaarde, hoewel opname van bestaande elementen niet bijdrage aan netto-vergroening, maar risico op ruiming groot.		2620	Poel en klein historisch water
Greppels en sloten(< 4 m breed, inclusief taluuttalud / dijk) / Oevervegetatie		Nee, ecologische meerwaarde niet groot door lage kwaliteit oppervlakte water in landbouwgebieden (sloten)			
Buffer stroken / akkerranden		Ja, opname draagt bij aan netto vergroening, zorgt voor		3720	Faunaranden, grasland

6 De gewascodes in deze tabel zijn afkomstig uit de Gecombineerde Data Inwinning 2013 (Bron: Dienst Regelingen).

Type EFA	Voor komen / relevantie	Meerwaarde voor Natuur / Biodiversiteit wanneer element erkend wordt als EFA	Meerwaarde voor milieu (bodem/water) klimaat wanneer element erkend wordt als EFA	Corresponderende gewascodes[6]
		reductie van mest en gewasbeschermingsmiddelen, gunstig voor pioniersflora en fauna		3721 Faunaranden, bouwland 2634 Natuurvriendelijke oever 2633 Rietzoom en klein rietperceel
Agro-forestry	n.v.t.			
Permanente gewassen met 20<bomen<250 bomen per ha	n.v.t.			
Stroken subsidiabele landbouwgrond langs bos zonder ‘cultivation’.	n.v.t.			
Tijdelijk bos op landbouwgrond	n.v.t.			
Blijvende gewassen op hellingen > 10%	n.v.t.			
Snelgroeiend hout met korte omlooptijd (wilg ed) zonder bemesting / gewasbescherming		Nee, geen grote meerwaarde voor biodiversiteit, tenzij als onderdeel van niet-bemest landschapselement (<0.3 ha)		
Vanggewassen en groenbemesters		Nee voor vanggewassen; grootste deel van jaar geen bijdrage aan biodiversiteit, want dan wordt hoofdgewas geteeld Nee voor groenbemesters; beperkte bijdrage aan biodiversiteitswaarde .		2299 Groenbemesters, niet-vlinderbloemige
Stikstofbindende gewassen		Nee voor eénjarige stikstofbindende gewassen door beperkte bijdrage aan biodiversiteitswaarde dus uitsluiten als EFA Ja, voor meerjarige stikstofbindende gewassen, gunstig voor akkervogels, insecten en kleine zoogdieren; in combinatie met natuurbraak en/of akkerfauna-randen meenemen als EFA.	N-binding waardoor eiwithoudende gewassen geteeld kunnen worden bij low input, levert bijdrage aan duurzaamheid (onder andere door meer lokale eiwitgrondstoffenproductie)	2298 Groenbemesters, vlinderbloemige

2.5 Conclusie en discussie beoordeling EFAs

Het volgen van de beslisboom resulteert in een advies voor erkenning van meerjarige braak, opgaande landschapselementen, poelen, bufferstroken en akkerranden met meerjarige vlinderbloemigen als EFA in het kader van de vergroening van het GLB.

Voor terrassen, agro-forestry en tijdelijk bos wordt geconcludeerd dat deze voor Nederland niet of nauwelijks van toepassing zijn en dat erkenning als EFA voor Nederland dus ook niet speelt.
Voor snelgroeiend hout met korte omlooptijd, vanggewassen, groenbemesters en éénjarige stikstofbindende gewassen geldt dat wordt afgeraden om deze als EFA te erkennen, vooral omdat de meerwaarde voor natuur en biodiversiteit beperkt is.

Sloten en greppels vormen een wat aparte categorie. De meerwaarde van de meeste sloten voor aquatische biodiversiteit is in de huidige staat beperkt en het advies is ze niet als EFA aan te wijzen. Slootkanten, en eventueel bufferstroken kunnen wel een meerwaarde hebben voor de terrestrische biodiversiteit. Bufferstroken vormen echter al een aparte categorie, die volgens dit advies erkend zou moeten worden als EFA.

Ook de meerjarige vlinderbloemige gewassen zijn een categorie apart. Hiervoor geldt dat deze een goede bijdrage leveren aan biodiversiteit en hierdoor meerwaarde hebben als EFA, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan . Wel is duidelijk dat de meerwaarde vooral geldt als ze in een meerjarig regime aangelegd worden en bij voorkeur in combinatie met natuurbraak en/of akkerfaunaranden. Of dit uitvoeringstechnisch haalbaar is zou moeten worden verkend.

Bij de analyse is ook de toepassing van een wegingsmatrix ter sprake gekomen. Immers, sommige elementen hebben een grotere meerwaarde voor natuur en biodiversiteit hebben dan andere. Bovendien is er bij sommige elementen ook eerder sprake van positieve (bij)effecten voor milieu en klimaat. Het toepassen van een wegingsmatrix kan echter ook een complicerende factor zijn en het is onduidelijk of en hoe dit uiteindelijk precies kan bijdragen aan de vergroeningsmaatregelen.

We adviseren voor de overige EFA om in eerste instantie geen wegingsmatrix te hanteren maar om tussentijds te evalueren of een wegingsmatrix inhoudelijk meerwaarde heeft en procedureel/juridisch haalbaar is. Bij de evaluatie kunnen dan bijvoorbeeld alsnog de elementen vanggewassen, groenbemesters en eenjarig vlinderbloemige meegenomen worden met een lagere wegingsfactor. De reden hiervoor is de beperkte meerwaarde voor biodiversiteit en/of de relatieve korte tijd dat ze op het land staan en het grote oppervlak waar ze op worden toegepast. Ook zou overwogen kunnen worden bufferstroken zwaarder te laten wegen, omdat ze naast een bijdrage aan de biodiversiteit ook bijdragen aan het verbeteren van de oppervlakte water kwaliteit.

2.6 Uitvoeringsaspecten

2.6.1 Algemeen

In de horizontale verordening[7] van het GLB worden de uitvoeringsaspecten voor onder anderen de directe inkomenssteun nader uitgewerkt. Op het moment van schrijven van dit rapport is de horizontale verordening nog niet gepubliceerd. Dat betekent dat de exacte gevolgen van het nieuwe GLB voor de uitvoering nu nog niet bekend zijn. In deze paragraaf, maar ook de paragrafen in hoofdstuk 3 en 4 waar de uitvoeringsaspecten besproken worden, wordt een inschatting gemaakt op basis van de informatie die op dit moment openbaar is gemaakt door de EC.

---

7 EC, 2011. CAP-reform. Fiche no 13. New GAEC 6 and GAEC 7. COM (2011) 628 final/2. Council of The European Union, Brussels.

In de voorgaande paragrafen wordt een aantal opties geven voor invulling van de Ecological Focus Areas (EFAs). Voor het merendeel van de voorgestelde opties geldt dat het inwinnen en vastleggen van de informatie over bijvoorbeeld bufferzones, landschapselementen, akkerranden en gewassen niet nieuw is.

In Nederland is Dienst Regelingen (DR) verantwoordelijk voor het vastleggen van de informatie over deze elementen. Vooralsnog is de schaal waarop deze informatie wordt vastgelegd beperkt. Het vastleggen van informatie over landschapselementen is bijvoorbeeld beperkt tot de 2e Pijler regelingen (Subsidieregeling Natuur en Landschap). De vraag is wat de implementatie van de eerder beschreven voorstellen voor de uitvoering betekent.

Daarnaast zijn er op uitvoeringsniveau nog een aantal keuzes te maken, die niet zozeer het beleid raken als wel de uitvoering zelf. Beide elementen worden in deze paragraaf nader toegelicht. Aangezien niet elke lezer volledig op de hoogte is van alle uitvoeringsaspecten rondom het Nederlandse perceelsregister, worden eerst een aantal kenmerken van de manier waarop Nederland de Europese eis voor het opzetten van een perceelsregister heeft ingevuld op een rijtje gezet.

2.6.2 Nederlandse perceelsregister

Elke lidstaat die grondgebonden Europese subsidies uitkeert is verplicht om een zogenaamd perceelsregister op te zetten. Het belangrijkste onderdeel van dit perceelsregister is de zogenaamde referentielaag. Deze referentielaag is een digitaal kaartenbestand dat is vastgelegd in een Geografisch Informatie Systeem (GIS). Deze kaart geeft aan welke percelen voor welke (Europese) subsidie in aanmerking komen en ook welke oppervlakte voor subsidie in aanmerking komt. Zoals al eerder aangegeven bestaat de referentielaag uit percelen, deze percelen worden ook wel referentiepercelen genoemd. Elk referentieperceel wordt in Nederland begrensd door harde elementen, zoals sloten, wegen en houtopstanden. Deze referentiepercelen kunnen elk bestaan uit meerdere gewaspercelen. Dus bijvoorbeeld een referentieperceel bestaande uit bouwland kan vervolgens weer opgedeeld worden in bijvoorbeeld graan en bieten. Op sommige referentiepercelen is slechts één landbouwer actief, terwijl op andere referentiepercelen meerdere landbouwers actief zijn. Om te voorkomen dat de kwaliteit van de referentielaag door deze veranderingen achteruit gaat, is de lidstaat verplicht om de actualiteit van de referentielaag op peil te houden en moet de lidstaat er op toe zien dat er niet meer subsidie geclaimd wordt dan volgens de referentielaag mogelijk is. Soms komt het voor dat een landbouwer een stuk land opgeeft dat nog geen deel uitmaakt van de referentielaag. In dat geval moet voor dit stuk land een nieuw referentieperceel worden aangemaakt door digitaliseren of veldmetingen.

2.6.3 Gevolgen voor de uitvoering

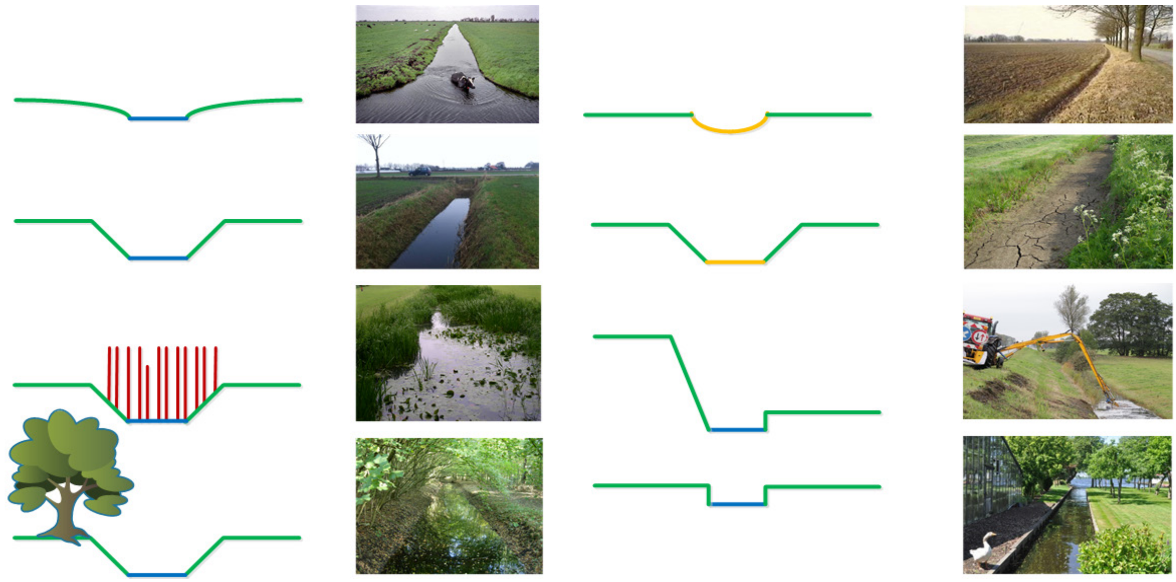
Als we kijken naar de hiervoor beschreven mogelijkheden om de Nederlandse landbouw te vergroenen, dan geldt voor het merendeel van de voorstellen dat er vanuit uitvoeringsperspectief niets verandert voor de vastlegging en inwinning van informatie. Zoals al eerder aangegeven wordt er op dit moment ook al informatie over bijvoorbeeld bufferstroken en akkerranden vastgelegd. Als de voorstellen in dit rapport worden overgenomen betekent dit vooral dat bouwland een gedeeltelijk andere functie krijgt. Er komen hierdoor geen nieuwe referentiepercelen bij. Hooguit neemt het aantal gewaspercelen iets toe.. Ook in het geval bepaalde maatregelen met elkaar gecombineerd worden, betekent dit niet direct een verzwaring van het uitvoeringsproces. Stel dat bijvoorbeeld meerjarige vlinderbloemige gewassen gecombineerd worden met braaklegging, dan kan de inwinning en vastlegging van informatie hierover relatief eenvoudig gefaciliteerd worden door een nieuwe gewascode te introduceren.

Voor het inzetten van opgaande landschapselementen en zogenaamde blauwe landschapselementen (sloten, greppels en poelen) ligt dit iets anders. Het is waar dat ook nu al informatie over landschapselementen en sloten wordt ingewonnen. Alleen nu gebeurt dit op slechts beperkte schaal. Als we kijken naar de huidige situatie voor blauwe landschapselementen dan geldt dat vooral over sloten en poelen informatie wordt ingewonnen. Voor sloten gebeurt dit vanaf 2010, om landbouwers

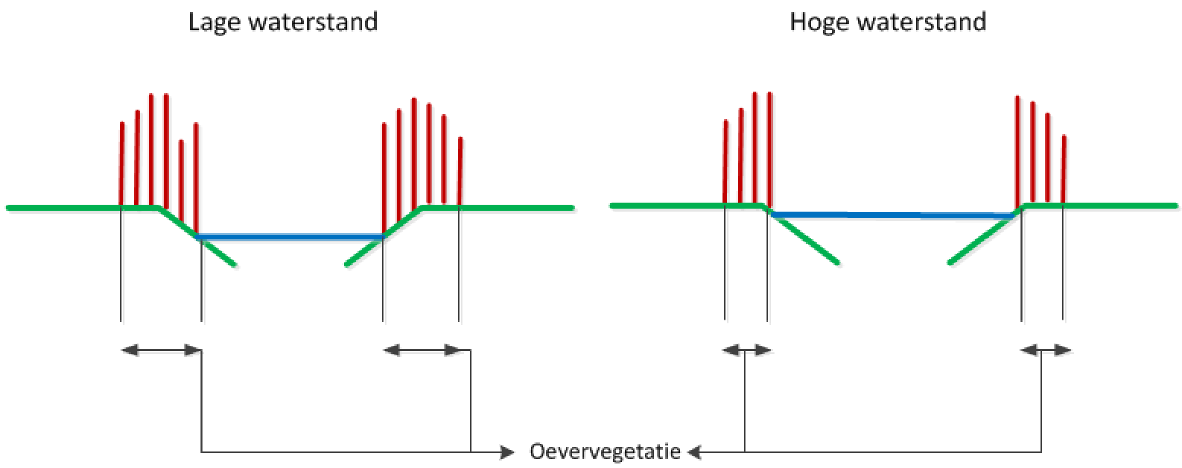
iets meer ruimte te geven voor het verzilveren van hun toeslagrechten (DR/2010/3697). Voor poelen gebeurt dit in het kader van landschapsbeheer (SNL).

Voor landschapselementen geldt eveneens dat informatie hierover in het kader van landschapsbeheer wordt ingewonnen. Als landschapselementen mee gaan tellen als EFA, dan gaat het aantal referenties flink toenemen.

Het inwinnen van deze nieuwe perceelsinformatie over sloten is complex en arbeidsintensief. Daar waar voorheen de volledige sloot (van insteek tot insteek) in beeld werd gebracht, ligt de nadruk van de huidige voorstellen op oevervegetatie. Op basis van alleen luchtfoto's is het nagenoeg onmogelijk om de oevervegetatie duidelijk in beeld te brengen. De grote verscheidenheid aan sloten levert nu al in de praktijk al de nodige problemen op (zie Figuur 2.15). Dat betekent dat in een groot aantal gevallen men ter plaatse de situatie in kaart moet brengen. Daar komt nog bij dat oevervegetatie een allesbehalve stabiel element is. Afhankelijk van de waterstand en het moment van controleren zal de afmeting van dit element wisselen (zie Figuur 2.16).



Figuur 2.15 *Overzicht van de meest voorkomende sloten in Nederland.*



Figuur 2.16 *Oevervegetatie bij verschillende waterstanden.*

Niet alleen het inwinnen van informatie over sloten is complex en arbeidsintensief. Hetzelfde kan gezegd worden van het inwinnen van perceelsinformatie over landschapselementen. Voor het overgrote deel van de landschapselementen geldt dat er nog geen data beschikbaar zijn die conform de eisen van de Europese Commissie de landschapselementen beschrijft.

Grofweg zijn er drie opties. De eerste optie is om het aan de sector over te laten. Elke landbouwer die van plan is om landschapselementen te laten meetellen als EFA kan via een aparte inwinning zelf aangeven waar welke elementen staan en hoe groot deze zijn. Een tweede mogelijkheid is om als verantwoordelijke uitvoeringsorganisatie zelf alle noodzakelijke informatie in te winnen en deze vervolgens met de agrarische sector te delen als een voldongen feit. De derde en laatste mogelijkheid bestaat uit een combinatie van de eerdere twee mogelijkheden. Gelet op de eerdere ervaringen met de introductie van de geüpdatete referentielaag in 2010 (DR/2010/3697) ligt de laatst optie het meest voor de hand. Overigens is het belangrijk om te melden dat de uiteindelijke referentielaag uiterlijk in 2018 gereed moet zijn. Dit betekent theoretisch dat een meer gefaseerde aanpak mogelijk is. Om eventuele terugvorderingen te voorkomen is het echter wel van belang om de nieuwe EFA-elementen direct vanaf het begin goed vast te leggen. Bij het inwinnen van deze nieuwe referentiepercelen moeten nog wel een aantal zaken worden verhelderd.

Het eerst punt is de omschrijving ‘grenst aan’. Stel dat er tussen een landschapselementen en een perceel bouwland een greppel ligt, telt het landschapselement dan mee als EFA? Zo zijn er tal van vergelijkbare situaties denkbaar. Het tweede punt betreft de gebruiker van een landschapselement. Moet een landschapselement dat ligt tussen twee percelen bouwland standaard gesplitst worden in tweeën of kan het landschapselement toegewezen worden aan één gebruiker? Dit soort uitvoeringskwesties zullen onder anderen in de horizontale verordening nader moeten worden uitgewerkt.

Naast het inwinnen van nieuwe referentiepercelen moet de lidstaat ook een keuze maken op welke manier informatie over de EFAs wordt vastgelegd. Dit kan op twee manieren. De eerste manier en wellicht ook de meest voor de hand liggende manier is om alles vast te leggen als polygoon (vergelijkbaar met de huidige referentiepercelen) plus de bijhorende attributen (uniek ID, oppervlakte, etc.). Dit sluit het beste aan bij de SNL, maar ook bij de al bestaande praktijk van de Bedrijfstoeslag Regelingen (BTR). Wat betreft inwinning is dit de meest arbeidsintensieve variant, maar gelet op ontwikkelingen als de Basisregistratie Grootschalige Topografie (BGT) de meest toekomstbestendige methode. De tweede optie geeft de lidstaat de mogelijkheid om alle EFAs vast te leggen als lijnen en punten in combinatie met een zogenaamde conversietabel. In de praktijk betekent dit bijvoorbeeld dat een houtwal of sloot wordt vastgelegd als lijn. Afhankelijk van het type houtwal of sloot hoort hier een bepaalde breedte bij die is vastgelegd in de conversietabel. Op basis van de breedte en de lengte is de oppervlakte van het EFA-element te herleiden en kan vervolgens bepaald worden of de aanvrager voor subsidie ook voldoet aan de 5% EFA-eis.

Hoewel op het eerste oog aantrekkelijk, lijkt de tweede optie niet erg toekomstbestendig (omdat het afwijkt van de systematiek van de BGT) en daarnaast wijkt dit ook af van de bestaande praktijk die op dit moment gehanteerd wordt bij het vastleggen van landschapselementen voor de SNL. Daarnaast is zo’n forfaitaire afmeting ook slecht in te passen in de huidige systematiek die verder helemaal is ingericht op exacte afmetingen. Tenslotte kan deze systematiek bij de landbouwer tot onduidelijkheid leiden.

Een laatste punt van aandacht is de verschuiving van areaal gericht monitoren naar resultaat gericht monitoren. Zo op het oog lijkt het erop dat het geografisch vastleggen van de EFAs en het bepalen van de oppervlakte voldoende is. Men moet er echter rekening mee houden dat de EC niet alleen aanstuurt op areaal gericht monitoren, maar ook resultaatgericht monitoren. Dit is nieuw ten opzichte van de huidige uitvoeringssystematiek waarbij de monitoring voornamelijk areaal gestuurd is. Op welke manier resultaatgerichte monitoring vormgegeven wordt, zal in de komende jaren verder moeten worden uitgewerkt.

3 Bescherming blijvend grasland

3.1 Beschrijving maatregel

De vergroeningsmaatregel 'Behoud van blijvend grasland' schrijft voor dat elk agrarisch bedrijf met blijvend grasland binnen Natura 2000-gebieden, een ploeg- en omzet verbod van het blijvend grasland opgelegd krijgt. Daarnaast hebben lidstaten de keuze om anderszins waardevolle graslanden aan te wijzen voor een ploeg- en omzet verbod (voor officiële wetstekst zie bijlage 2).

Het gaat bij deze maatregel om de mogelijkheid om extra bescherming te bieden voor kwetsbare graslanden. In Nederland is het oppervlak permanent / natuurlijk grasland binnen Natura 2000-gebieden gering, maar buiten Natura 2000 zijn er juist veel meer graslanden te vinden die extra bescherming nodig hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om de diepe veenweide gronden, die waardevol zijn voor weidevogelpopulaties.

3.2 Meerwaarde van ploegverbod op waardevol blijvend grasland voor biodiversiteit, milieu, klimaat

Ondanks het feit dat de meerderheid van de Nederlandse landbouwgrond intensief gebruikt wordt, zijn er nog steeds gebieden met een hoge biodiversiteitswaarde, ook voor soorten met een Europese beschermingsstatus. Dit gaat vooral om de natte veenweidegebieden die belangrijk zijn voor broedvogels (bijvoorbeeld de grutto, kievit en veldleeuwerik) en voor overwinterende ganzen en zwanen. Maar ook schraalgraslanden die bijvoorbeeld van belang zijn voor amfibieën en een aantal kenmerkende plantensoorten. Deze gebieden bepalen voor een groot deel het areaal High Nature Value (HNV) landbouwgebied in Nederland en overlappen ook vaak sterk met graslanden in de natte veenweide gebieden.

Ondanks alle (Europese) beleidsinspanningen gaat het echter niet goed met de biodiversiteit in agrarische landschappen in Nederland. Recentelijk liet SOVON (SOVON, 2012)[8] weten dat de veldleeuwerik bijna uitgestorven is in Nederland en dat vele andere boerenlandvogels (e.g. patrijs en grutto) meer dan 75% achteruit zijn gegaan sinds 1960. Gemiddeld is het aandeel boerenlandvogels met 61 - 73% teruggelopen sinds 1960 en deze trend zet nog steeds door. Ook voor populaties van vlinders in graslanden geldt dat ze nog nooit zo laag zijn geweest (EEA, 2013).

Het in standhouden van blijvend grasland, vooral in die gebieden waar de ecologische waarden het hoogst zijn, is van het grootste belang om verdere daling van de weidevogels tegen te gaan. De instandhouding van blijvend grasland kan goed samen gaan met het mitigeren van klimaatverandering omdat graslanden, vooral die in natte veenweidegebieden, van groot belang zijn voor de opslag van koolstof (CO_2) in de bodem.

8 Factsheet aantallen boerenlandvogels over de laatste 50 jaar.

Waardevol blijvend grasland kan ingedeeld worden naar de huidige vormen van beheer en bescherming. Het gaat dan om:

- Graslanden in Natura 2000-gebieden.
- Graslanden in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap.
- Graslanden in HNV landbouwgebied .
- Graslanden op diepe veenbodems.

Deze soorten graslanden worden kort toegelicht.

3.2.1 Graslanden in Natura 2000-gebieden

Acht van de 51 in het kader van Natura 2000-gedefinieerde habitattypen hebben betrekking op natuurlijke en half-natuurlijke graslandformaties[9]. In tabel 3.1 worden de ontwikkelingen van deze acht typen samengevat. Het totale areaal van deze typen, binnen en buiten Natura 2000-gebieden, is redelijk in kaart gebracht, hoewel de totale oppervlakte niet precies bepaald kan worden voor sommige typen vanwege hun zeer geringe omvang.

Tabel 3.1
Habitattypen van natuurlijke en half-natuurlijke graslandformaties, hun oppervlakte en ontwikkeling in Nederland en belang in Europees verband (bron: http://www.synbios.alterra.nl/natura2000).

Habitattype	EU-code	Ontwikkeling in Nederland en belang in Europees verband	Oppervlakte in Nederland
Pionier begroeiingen op rotsbodem	6110	Het type is in ons land marginaal ontwikkeld	< 1 ha
Stroomdalgraslanden	6120	Het sterk bedreigde stroomdalgrasland is vrijwel beperkt tot ons land en Nederland heeft dan ook een grote internationale verantwoordelijkheid voor dit type	10-100 ha
Zinkweiden	6130	In Nederland is het type marginaal ontwikkeld en sterk bedreigd	1-10 ha
Kalkgraslanden	6210	Nederland bevindt zich aan de noordrand van het areaal van dit habitattype	10-100 ha
Heischrale graslanden	6230	Ons land heeft een grote verantwoordelijkheid voor de in geheel Europa sterk bedreigde laaglandvariant van dit habitattype	10-100 ha
Blauwgraslanden	6410	De Atlantische vorm van het habitattype *(Junco-Molinion)* is vrijwel tot Nederland beperkt	10-100 ha
Ruigten en zomen	6430	De ruigten met Heemst of Rivierkruiskruid zijn vrijwel beperkt tot ons land	100-1000 ha
Glanshaver- en vossenstaarthooilanden	6510	Met name de Kievitsbloemgraslanden in Nederland zijn Europees van groot belang	100-1000 ha

Het Compendium voor de Leefomgeving[10] geeft op basis van een inventarisatie in 1996 (Van Opstal, 1997) nog aanzienlijk grotere arealen voor half-natuurlijke graslanden (bijlage 4). De oppervlakte van de half-natuurlijke graslanden is door ingrijpende veranderingen in de landbouw in de tweede helft van de 20e eeuw sterk afgenomen.

3.2.2 Graslanden in het Subsidiestelsel Natuur en Landschap

Het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL) is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de twaalf provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), Dienst Regelingen, Dienst Landelijk Gebied en de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit. Naast individuele agrarische grondeigenaren spelen gebiedscoördinatoren en (agrarische) natuurorganisaties een steeds belangrijkere rol in het stelsel. Het SNL gaat uit van effectief en efficiënt (agrarisch) natuurbeheer. De vergoeding is gebaseerd op het gevoerde beheer (de beheermaatregelen). Ook komt er steeds meer maatwerk per gebied; er wordt rekening gehouden met regionale verschillen in het landschap.

---

9 http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000).
10 (http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl1177-Half-natuurlijk-grasland).

Voor agrarisch natuurbeheer op graslanden zijn drie pakketgroepen ontwikkeld:
- Weidevogelgebied.
- Ganzenfoerageergebied.
- Botanische waardevol grasland.

Binnen de context van een ploegverbod voor waardevol blijvend grasland zijn vooral de eerste en de laatste groep relevant. Voor de laatste groep zijn vier beheerspakketten ontwikkeld:
- Botanisch weiland om bestaande natuurwaarden in stand te houden met behulp van standweiden.
- Botanisch hooiland om bestaande natuurwaarden in stand te houden of te ontwikkelen door een hooilandbeheer.
- Botanische weide- of hooilandrand om natuurwaarden langs perceelsranden en waterwegen in stand te houden of te ontwikkelen.
- Botanisch bronbeheer om speciale brongebieden met specifieke flora te behouden.

3.2.3 Graslanden in HNV landbouwgebied

Sommige landbouwgebieden vormen een bijzonder waardevol reservoir van biodiversiteit en deze worden vaak beheerd door middel van laag intensieve landbouw. De zogenaamde *High Nature Value farmlands* (HNV) zijn in EU-verband een erkend begrip voor landbouwgronden met hoge natuurwaarden. Het begrip HNV benadrukt het oorzakelijk verband tussen extensief agrarisch beheer en de aanwezige agro-biodiversiteit en waardevolle habitats op deze landbouwgronden. De meeste graslanden die zijn aangewezen in het subsidiestelsel natuur vallen samen met deze HNV-categorie. Wil men echter de ecologische waarde van deze graslanden in standhouden, dan moet men er ook voor zorgen dat het beheer via begrazing en/of maaien in stand blijft maar niet verder intensiveert (bijvoorbeeld via opvoeren van de begrazingsdichtheid, ontwatering of kunstmestgift).

In een recente studie (Van Doorn et al., 2013) is voor Nederland het HNV-areaal gedetailleerd in kaart gebracht en is gebleken dat 15% van het landbouwareaal in Nederland beschouwd kan worden als HNV. Deze 'baseline' indicator van HNV-landbouwgrond beschrijft de omvang en toestand van het HNV-areaal op dit moment. Het grootste deel van deze gebieden bestaat uit permanente graslanden (74%) en ligt vooral in het westen (de veenweiden van het Groene Hart en Laag Holland), in het noorden in de provincies Drenthe en Friesland en in het noordwesten van Overijssel. Bij het in kaart brengen van de HNV graslanden is overigens ook gebruik gemaakt van de aanwijzing van de weidevogelgebieden, de ganzenfoerageergebieden en de botanische waardevol graslanden zoals aangewezen in het kader van het Subsidiestelsel Natuur en Landschap (SNL), voor zover het daadwerkelijk voorkomen van indicator-soorten in deze gebieden boven een minimale drempel valt.

3.2.4 Graslanden op diepe veenbodems

Met name op de graslanden op diepe veenbodems geeft het scheuren van grasland, naast verlies aan draagkracht van de bodem, ook risico's voor extra bodemdaling. Het scheuren en ontwateren van veengronden voor bouwlandgebruik resulteert ook in extra beluchting van de bodem, waardoor de mineralisatie (van o.a. stikstof en fosfaat) toeneemt en er meer GHG-emissie (broeikasgassen) optreedt. De Europese Commissie motiveert het belang van de instandhouding van wetlands en veengrond ecosystemen dan ook vanuit het belang dat ze hebben als habitat voor weide- en moerasvogels én voor koolstofvastlegging. Het beperken van bodemdaling en GHG-emissies is een argument om een ploegverbod voor te stellen (Korevaar, 2012).

Diepe veengronden lenen zich niet goed voor de teelt van snijmaïs en andere gewassen waarbij de bodem jaarlijks geploegd moet worden. Allereerst is de teelt bij natte weersomstandigheden kwetsbaar, want de draagkracht van bewerkte veengrond is gering, dit zal bij zaaien, maar vooral bij de oogst ,tot diepe insporing en profielschade leiden. Een aandachtspunt bij de diepe veengronden zijn de gronden die in afgelopen jaren al gebruikt zijn voor maïsteelt. Vaak zullen dit de wat stevigere bodems zijn (bijvoorbeeld op stroomruggen en veengronden met kleiafzettingen), maar ook hier gelden de risico's van extra bodemdaling en emissies. Te overwegen valt om ook op deze gronden een ploegverbod in te stellen en deze gronden weer te bestemmen voor blijvend grasland.

In enkele provincies is al een ploegverbod voor diepe veengronden ingesteld en enkele provincies zijn voornemens een dergelijk verbod op te nemen in hun structuurvisie. Zo heeft de provincie Noord-Holland maïsteelt op veengronden verboden. De provincies Zuid-Holland en Utrecht overwegen ook om een teeltverbod in te voeren omdat 'dit zowel het open landschap verstoort als de bodemdaling versnelt' en ook in Friesland wordt gediscussieerd over een teeltverbod (Korevaar et al., 2012).

In Nederland is het areaal permanent grasland binnen Natura 2000 gering, terwijl daarbuiten juist graslanden liggen die vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit zeer waardevol zijn.
Dit zijn voornamelijk natte veenweide gronden die van belang zijn voor populaties weidevogels met een Europese beschermingsstatus (VHR-soorten). Het in stand houden van blijvend grasland in die gebieden is van het grootste belang om verdere daling van de populatie weidevogels tegen te gaan. Gezien de kwetsbaarheid van met name diepe veenbodems en de meerwaarde voor biodiversiteit en klimaat is het advies om de mogelijkheid van extra bescherming aan te grijpen om meer graslanden aan te wijzen voor ploeg- en omzetverbod. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op aspecten van begrenzing en uitvoering.

3.3 Begrenzing gebieden

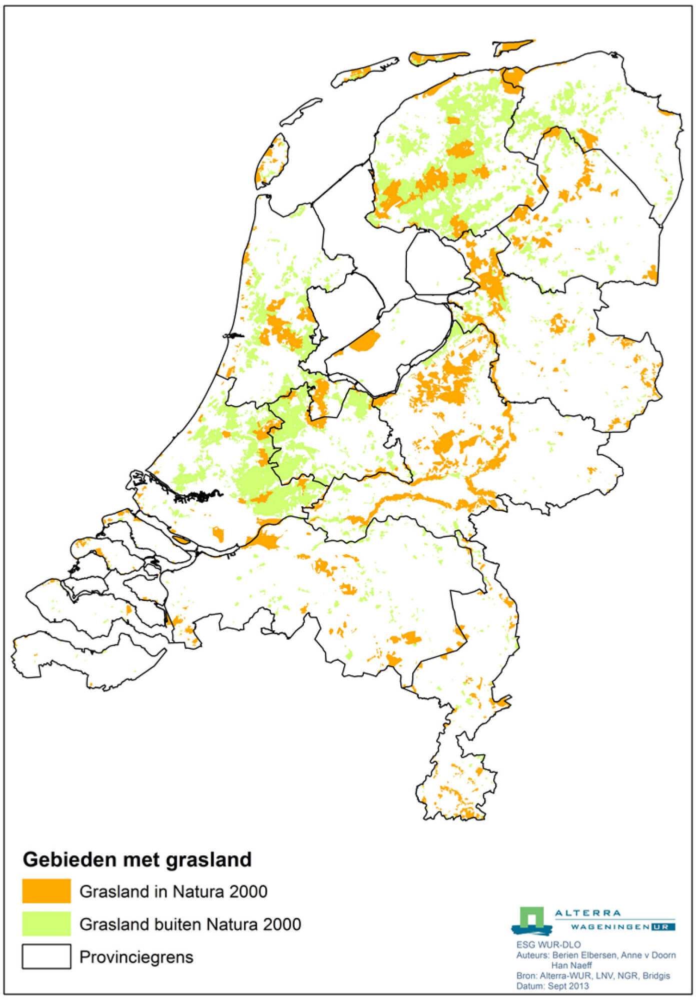
Voor de begrenzing van blijvende graslanden met hoge biodiversiteitswaarde en/of de graslanden met een belangrijke klimaatfunctie kan worden voortgebouwd op al bestaande studies. De blijvende graslanden die als ecologisch waardevol kunnen worden aangemerkt, zijn in kaart gebracht door van Doorn et al. (2013). Door deze kaart te combineren met graslanden in de basis registratie percelen (BRP) kunnen deze ecologisch waardevolle graslanden afzonderlijk begrenst worden.

Dit geldt ook voor de graslanden op veengronden. Deze graslanden zijn in een recente studie al globaal begrensd (Korevaar et al., 2012). In deze studie is in het kader van Annex II van de zogenaamde horizontale EC verordening[11] waarin de cross compliance eisen zijn geformuleerd, onderzocht op welke gebieden een ploegverbod zou moeten worden opgelegd voor de bescherming van het klimaat. Het gaat hierbij om wetlands en andere gronden met een hoog gehalte aan organische stof en dus met een belangrijke opslagfunctie voor koolstof. Met de besluitvorming van 25/26 juni is deze voorgestelde cross compliance eis opgenomen in de vergroeningsmaatregel voor permanent grasland en is het voorstel voor deze zogenaamde GAEC 7 maatregel komen te vervallen

Op basis van de kaarten geproduceerd voor HNV graslanden en GAEC 7 gebieden in de hierboven beschreven studies is een verzamelkaart gemaakt voor graslanden die in aanmerking komen voor een ploeg- en omzet verbod. In deze kaart (figuur 3.1) worden deze gebieden gepresenteerd naast de Natura 2000- grasland gebieden waarvoor volgens de huidige GLB verordening verplicht een ploeg- en omzet-verbod gaat gelden.

In deze figuur zijn de huidige graslanden in Natura 2000gebieden geel gemarkeerd en de kwetsbare graslanden buiten Natura 2000-gebieden die dus additioneel voor een ploeg en omzetverbod in aanmerking komen licht groen. De totale oppervlakte van deze gebieden bedraagt bijna 400.000 hectaren. Dit correspondeert met 20% van het totale landbouwareaal in Nederland en 46% van het grasland areaal (zie tabel 3.2). De graslanden in Natura 2000- gebieden beslaan 5% van het landbouwareaal en 12% van het grasland areaal in Nederland. Voor de kwetsbare graslanden buiten Natura 2000-gebieden gaat het om 15% van het landbouwareaal en 34% van het grasland areaal (zie tabel 3.2).

[11] EC, 2011. CAP-reform. Fiche no 13. New GAEC 6 and GAEC 7. COM (2011) 628 final/2. Council of The European Union, Brussels.



Figuur 3.1 *Overzicht van blijvende graslanden met hoge biodiversiteitswaarde en/of belangrijke klimaat functie die in aanmerking komen voor een ploeg- en omzetverbod.*

Tabel 3.2
*Typen kwetsbare graslanden als percentage van het totaal areaal landbouwgrond en graslanden in Nederland**.*

	ha	% graslanden	% landbouwgrond
Grasland in Natura 2000 (met of zonder overlap GAEC 7* en HNV)	97,155	12%	5%
Grasland in HNV (inclusief graslanden overlappend met GAEC 7*; exclusief graslanden overlappend met Natura 2000)	192,885	23%	10%
Grasland uitsluitend in GAEC 7*(dus niet in HNV en/of Natura 2000)	94,149	11%	5%
Totaal	**384,188**	**46%**	**20%**

* GAEC 7 betreft veenweidegebieden met een hoge grondwaterstand. Oorspronkelijk zouden deze gebieden gaan vallen in het nieuwe GLB onder cross compliance. Nu worden ze mogelijk opgenomen in de vergroeningsmaatregel voor permanent grasland en is het voorstel voor deze zogenaamde GAEC 7 maatregel komen te vervallen.

**De oppervlakte van de drie categorieën graslanden in deze tabel bevat geen dubbeltellingen want ze zijn exclusief. De optelling leidt dus tot een totaal van 100% van de kwetsbare graslanden.

Een overzicht van waar de verschillende typen graslanden met een hoge biodiversiteitswaarde in Nederland liggen is te vinden in bijlage 5. De provincies met het grootste areaal graslanden binnen Natura 2000- gebied zijn Friesland, Overijssel, Gelderland en Noord-Holland. Het grootste areaal waardevolle graslanden buiten Natura 2000-gebieden ligt vooral in Friesland, Noord-Holland, Zuid-

Holland en Utrecht. Vooral de bijdrage van Friesland is groot waar 38% van het landbouw areaal en 51% van het grasland areaal in deze kwetsbare categorie valt.

3.4 Uitvoeringsaspecten

Evenals voor de invulling van de EFAs geldt er voor de instandhouding van blijvend grasland ook dat er een aantal zaken zijn die vanuit uitvoeringsperspectief aandacht nodig hebben. De belangrijkste aspecten daarbij zijn de beschikbaarheid van de data, de controleerbaarheid en de begrenzing.

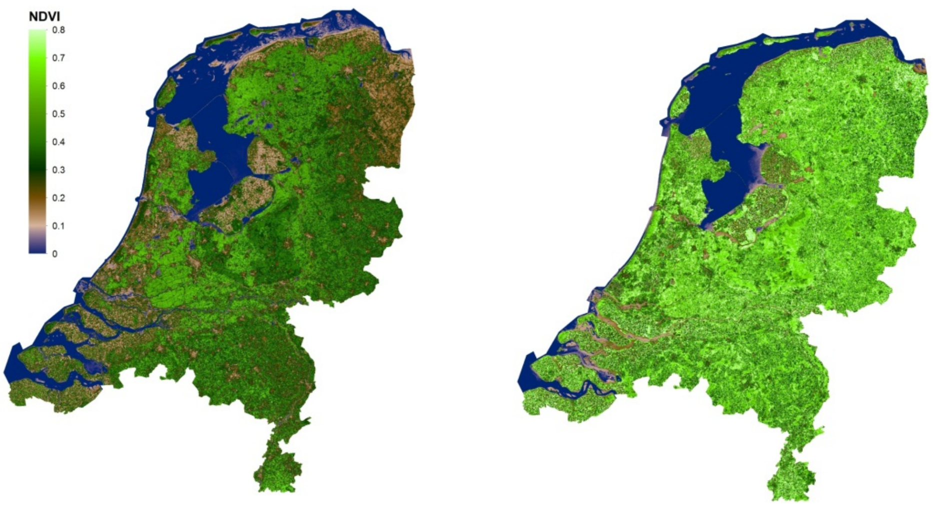
3.4.1 Data

Als we kijken naar de data dan is de belangrijkste bron voor registratie van blijvend grasland de opgave van de landbouwer in 2012. Jaarlijks geven landbouwers in Nederland informatie over hun gewaspercelen op via de zogenaamde verzamelaanvraag. Voor elk gewasperceel geeft de landbouwer aan welk gewas hij daar op teelt. Dit doet hij ook voor het type grasland dat hij in zijn beheer heeft. Op basis daarvan is het areaal blijvend grasland in Nederland bekend. Voor de instandhouding van het areaal blijvend grasland in Nederland geldt als referentie het jaar 2012, aangevuld met blijvend grasland dat in 2015 voor het eerst moet worden opgegeven.

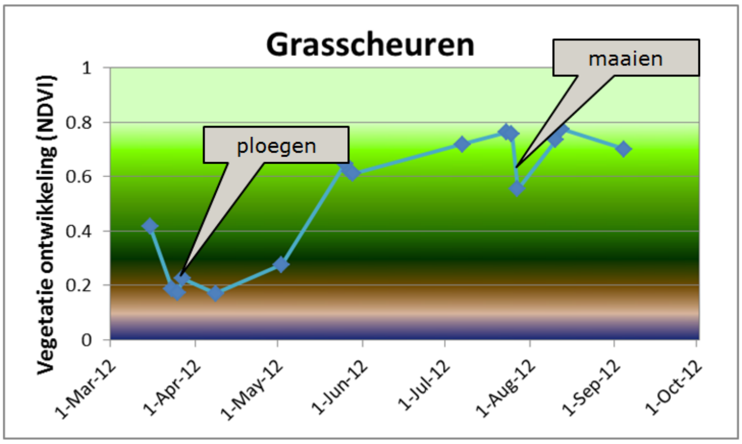
3.4.2 Controle

Met de komst van het nieuwe GLB verandert de manier van controleren in principe niet , mits het areaal blijvend grasland in stand gehouden wordt. Nieuw is echter de eis dat sommige percelen blijvend grasland niet geploegd mogen worden. Dit kan uiteraard nog steeds gecontroleerd worden met behulp van de ‘controle ter plaatse’. Dit is echter een steekproef en geen controle op het volledige areaal blijvend grasland dat valt onder het ploegverbod.

Met de komst van de Nationale Satelliet Databank (NSD) is het monitoren van blijvend grasland relatief eenvoudig geworden. Op basis van onbewolkte (gedeelten van) satellietbeelden is het mogelijk om de Normalized Digital Vegetation Index (NDVI) te berekenen (zie ook figuur 3.2). Deze NDVI is een indicator van de hoeveelheid groene biomassa aanwezig op een bepaalde locatie. De waarde van de NDVI fluctueert tussen de 0 en 1. De NDVI- waarden kunnen vervolgens weer 'vertaald' worden naar landbouwkundige activiteiten (zoals scheuren en ploegen van grasland) of natuurontwikkeling over de seizoenen. (zie figuur 3.3). Zo kan per perceel de gewasontwikkeling gevolgd worden. Op basis hiervan kan eventueel een gerichte (aanvullende) controle worden uitgevoerd, wanneer er bijvoorbeeld op basis van NSD-gegevens indicaties zijn dat het perceel geploegd is.



Figuur 3.2 *In de bovenstaande twee figuren is de NVDI voor heel Nederland berekend (links voor 15 maart 2012 en rechts voor 25 mei 2012).*



Figuur 3.3 *De berekening van NDVI op verschillende momenten in het jaar. Op basis van deze berekening zijn bepaalde activiteiten te herleiden.*

Naast de controle op basis van satellietbeelden wordt nog een aanvullende controle voorgesteld. Elk jaar geeft de landbouwer in mei zijn bouwplan door aan Dienst Regelingen. Door het bouwplan van een landbouwer in jaar x te confronteren met de gegevens uit het jaar x-1 is het mogelijk te bepalen welke perceel in jaar x-1 is opgegeven als blijvend grasland en in jaar x als bouwland en andersom. Deze administratieve controle kan dienen als een eerste indicatie voor een vervolgonderzoek.

3.4.3 Begrenzing

Belangrijk bij het aanwijzen en controleren van het areaal blijvend grasland en de zogenaamde waardevolle graslanden is de begrenzing. Voor het merendeel van het areaal blijvend grasland geldt dat de begrenzing afkomstig is van de landbouwer. Deze geeft jaarlijks aan Dienst Regelingen door welke percelen hij in gebruik heeft en hoe deze percelen begrenst moeten worden. Over het algemeen lopen de grenzen van deze percelen gelijk met de fysieke grenzen in het veld. Voor de waardevolle graslanden geldt dat deze worden aangewezen op basis van de overlap met andere referentiebestanden, zoals de Natura 2000- en de HNV-begrenzing (Doorn et al., 2013). De schaal en nauwkeurigheid van deze bestanden komt niet altijd overeen met de referentiedata die door Dienst Regelingen wordt beheerd. De schaal is vaak kleiner en daarnaast komt de begrenzing vaak niet overeen met fysieke grenzen in het veld.

Om te voorkomen dat er straks ruis of onduidelijkheid ontstaat in de sector is het van belang dat er na het aanwijzen van de waardevolle graslanden een nabewerking plaats vindt. Deze nabewerking bestaat voornamelijk uit het aanpassen van de begrenzing van waardevolle graslanden aan fysieke grenzen in het veld op basis van kern-kenmerken van kwetsbare graslanden.

4 'Top–up' voor gebieden met natuurlijke handicaps

4.1 Beschrijving maatregel

In het nieuwe GLB hebben lidstaten ook de mogelijkheid om bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps een extra 'top-up' aan te bieden, ter aanvulling op de al bestaande Less Favoured Area (LFA) -regeling van de 2e pijler (zie bijlage 3 voor de officiële wetstekst). Lidstaten kunnen zelf bepalen of ze al dan niet gebruik maken van deze maatregel.

Volgens de Europese Commissie zou het primaire doel van deze 'top-up' moeten zijn dat continuering van agrarisch beheer in bepaalde gebieden wordt gewaarborgd door te voorzien in inkomensondersteuning. Voor Nederland biedt dit de mogelijkheid om bijvoorbeeld agrarische activiteiten in waardevolle landschappen te ondersteunen. Maar ook is denkbaar dat via deze weg middelen ingezet worden om aan Europese verplichtingen voor het in standhouden van bepaalde leefgebieden van planten en dieren te kunnen voldoen.

De basisgedachte achter de 'top-up' is dat boeren die met natuurlijke handicaps te maken hebben extra ondersteuning kunnen krijgen voor de instandhouding van (extensieve) landbouwactiviteiten. Als de boeren die extra ondersteuning niet krijgen is de kans groot dat bepaalde landbouwactiviteiten worden stopgezet waarmee waardevolle landschappen en de bijbehorende biodiversiteit mogelijk ook verdwijnen. Ook in het advies voor een eventuele 'top-up' is deze meerwaarde voor natuur en biodiversiteit het uitgangspunt.

4.2 Aanwijzing gebieden

Voor Nederland zijn de volgende gebieden kandidaten voor de 'top-up' als de meerwaarde voor biodiversiteit als uitgangspunt wordt gebruikt:

a) Gebieden met hoge grondwaterstand, voor het belang voor weidevogels
b) Gebieden met een kleinschalig landschap voor een breed belang voor biodiversiteit

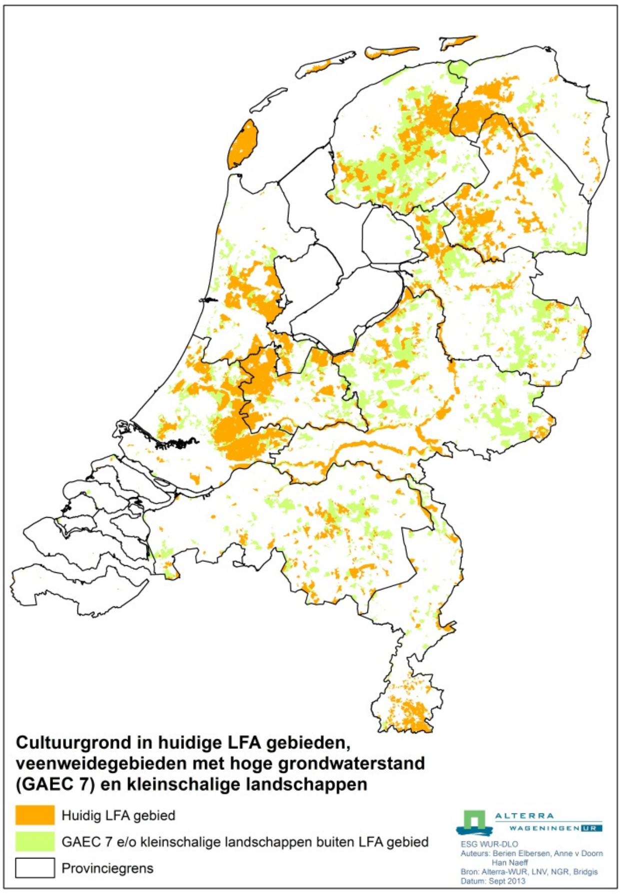
Gebieden met een hoge grondwaterstand vertonen een flinke overlap met de gebieden met waardevolle graslanden (zie hoofdstuk 3). Dit is geen toeval, want doordat de condities voor agrarische productie in gebieden met een hoge grondwaterstand minder gunstig zijn, is de agrarische productie minder intensief waardoor natuurwaarden beter zijn behouden en/of de opslag van koolstof gehandhaafd blijft. Een ploeg- en omzetverbod is wenselijk om deze gebieden in stand te houden. Een verbod op ploegen betekent echter niet dat daarmee alle veranderingen in beheer die bedreigend zijn voor de maatschappelijke waarde van deze gebieden tegen worden gegaan. Een boer kan er in principe nog steeds voor kiezen om de grondwaterstand aan te passen, meer kunstmest toe te dienen en/of percelen te vergroten om zijn inkomsten te vergroten. Al deze handelingen hebben negatieve gevolgen voor het in standhouden van de weidevogels, de ecologisch waardevolle landschapselementen en ook de emissie van broeikasgas. Heel vaak overlappen deze natte veenweidegebieden met HNV-grasland gebieden. Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat 53% van de natte veenweidegebieden ook HNV-grasland gebied zijn. Ook overlappen een deel van de kleinschalige landbouwgebieden met HNV-landbouwgebieden omdat daar aantoonbaar meer soorten voorkomen (Van Doorn et al., 2013).

Kleinschalige landschappen hebben een dicht netwerk aan opgaande groene landschapselementen. Dit netwerk van half-natuurlijke landschapselementen is erg belangrijk voor de biodiversiteit in een gebied (Geertsema, 2002). Bijna de helft van de diersoorten in Nederland komt niet alleen in

natuurgebieden in de ecologische hoofdstructuur voor, maar ook in het landelijk gebied. Hier speelt de groen-blauwe dooradering een cruciale rol, als leefgebied en als verbinding tussen natuurgebieden. De soortenrijkdom in een agrarisch landschap van zowel planten als dieren is groter naarmate er meer semi-natuurlijk habitat, zoals landschapselementen, aanwezig is (Billeter et al., 2008). Andere studies onderstrepen dat de biodiversiteit hoger is naarmate het landschap gevarieerder is (Woodcock et al., 2010, Weibull et al., 2003).

Intensivering van de landbouw heeft de afgelopen decennia geleid tot een drastische uniformering van de agrarische landschappen, onder andere door perceelsvergroting en ruiming van landschapselementen. Deze ontwikkeling wordt beschouwd als een belangrijke oorzaak van de snelle afname van waardevolle kleinschalige landschappen en daarmee van de biodiversiteit in het agrarisch gebied (Agricola et al., 2010).

Kleinschalige landbouwgebieden en natte veenweidegebieden zijn door bovengenoemde redenen een belangrijke kandidaat voor de 'top-up'. In figuur 4.1 zijn deze gebieden in kaart gebracht, samen met de al aangewezen gebieden met natuurlijke handicaps (LFA -gebieden). In totaal beslaan deze gebieden 25% van het landbouwareaal (zie tabel 4.1). Daarvan ligt 11% al in LFA-gebied en zou er door toevoeging van de natte veenweidegebieden (8%) en de kleinschalige landbouwgebieden (5%) nog 13% van het landbouwareaal worden toegevoegd. Voor de exacte ligging van de verschillende gebieden wordt verwezen naar bijlage 6. De provincies met het grootste areaal LFA-gebied zijn Friesland, Drenthe, Noord- en Zuid-Holland. De provincies waar vooral de kwetsbare gebieden liggen buiten de LFA zijn vooral Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant.



Figuur 4.1 *Gebieden die naast de huidige LFA-gebieden in aanmerking komen voor een 'top-up' ter compensatie van productiehandicaps.*

Tabel 4.1
Typen gebieden met natuurlijke handicaps die in aanmerking komen voor een 'top-up' als percentage van het totale areaal landbouwgrond in Nederland.*

	Ha	% landbouwgebied
Totaal LFA (overlapt gedeeltelijk ook met GAEC 7 en Kleinschaligheidsgebieden)	215,259	11%
GAEC 7-gebied (overlapt gedeeltelijk ook met kleinschaligheidsgebied)	157,859	8%
Uitsluitend Kleinschaligheidsgebied (geen overlap met LFA noch GAEC 7-gebied)	98,478	5%
totaal	471,596	25%

*De oppervlakte van de drie categorieën graslanden in deze tabel bevat geen dubbeltellingen want ze zijn exclusief. De optelling leidt dus tot een totaal van 100% van de kwetsbare graslanden.

4.3 Hoogte van 'top-up'

De basisgedachte achter 'top-up' is dat boeren die met natuurlijke handicaps te maken hebben extra ondersteuning nodig hebben voor de instandhouding van (extensieve) landbouwactiviteiten. Vanuit economisch standpunt is dat een vreemde redenering: landbouwproductie is afgestemd op de mogelijkheden van een gebied. Zijn die mogelijkheden beperkt, dan zal dat tot uiting komen in de prijs van landbouwgrond en die lagere prijs compenseert voor de lagere productie. Is het ondanks die lagere prijs niet mogelijk om rendabel te produceren, dan is het beter als er niet geproduceerd wordt. De boer werkt dan immers met verlies: de opbrengst van de ingezette productiemiddelen is minder dan de waarde van die middelen, en dus wordt er waarde vernietigd.

Het is een ander geval als het gaat om handicaps die ook overwonnen kunnen worden, maar die we om andere dan landbouwkundige redenen liever in stand willen houden: een cultuurhistorisch waardevol verkavelingspatroon, houtopstanden langs akkers of weilanden of een hoge grondwaterstand.

Als de nationale invulling van de vergroening gebaseerd wordt op dergelijke groene diensten, door de boer te leveren aan de samenleving, dan is het uitgangspunt in de EU een compensatie voor de kosten die de boer maakt. Deze kosten kunnen bestaan uit een actieve inspanning dan wel uit gederfde opbrengsten doordat de boer nalaat iets te doen dat landbouwkundig een voordeel zou zijn maar nadelig is voor milieu of natuur.

Naast de kosten voor de boer kunnen ook de baten voor de samenleving in overweging genomen worden. Die kunnen niet als basis gelden voor wat de boer betaald krijgt (dat verbieden de huidige EU-regels ten aanzien van concurrentie), maar wel om te toetsen of de te leveren groene diensten waardevol genoeg zijn om de kosten ervan te betalen. Dit is vooral van belang als een keuze gemaakt moet worden tussen welke maatregelen men wel en niet wil financieren.

De bedragen welke in deze paragraaf worden gegeven zijn totaal bedragen voor de compensatie van productiehandicaps. Vanuit de tweede pijler LFA-regeling wordt in sommige gebieden al 94 €/ha betaald. Wat er dan nog extra uit de eerste pijler 'top-up' zou moeten bij komen, is eenvoudig te berekenen door elk bedrag met 94 € te verminderen.

4.3.1 Hoog grondwaterpeil

We baseren ons bij het schatten van de kosten van 'top-up' op eerdere studies. Alle bedragen zijn omgerekend naar het prijspeil van 2013, met behulp van de algemene prijsindex van het CBS. De bedragen zijn gesteld in euro per hectare per jaar.

Volgens een studie van het MNP (tegenwoordig Planbureau voor de Leefomgeving) uit 2007 zou deze compensatie voor gemaakte kosten voor het hoog houden van de waterstand 450-700 euro moeten bedragen (geciteerd in Berkhout et al., 2010: 99). Een andere studie, van Terluin uit 2008, berekent de inkomstenderving voor de boer door een hogere grondwaterstand in veenweidegebieden op 439

euro. Kuhlman et al. (2010) schatten de inkomstenderving voor een verhoging van het grondwaterpeil van 60 cm naar 40 cm onder het maaiveld op 263 euro. Een verhoging naar 20 cm onder het maaiveld zou op minstens het dubbele neerkomen. Vergelijkbare cijfers staan in Van Doorn et al. (2011) voor een opbrengstderving van 35% bij een grondwaterpeil hoger dan 60 cm onder het maaiveld. Bij een opbrengst van 1014 euro/ha voor grasland in West-Nederland (Daatselaar et al., 2009) komt dit neer op 356 euro.

Uit deze verschillende bronnen komt naar voren dat de compensatie voor gemaakte kosten die de melkveehouder in veenweidegebieden zou moeten ontvangen rond de 300 euro ligt, voor een beperkte verhoging tot 40 cm onder het maaiveld. Voor verhoging tot 20 cm onder het maaiveld, dat eigenlijk nodig zou zijn om verdere afbraak van het veen en bodemdaling tegen te gaan, is een aanzienlijk grotere compensatie nodig: 500-700 euro.

Vanuit het perspectief van de maatschappelijke baten gaat het om schattingen van enkele honderden miljoenen euro's voor het gehele veenweidegebied (Kuhlman et al., 2010). Dit komt neer op een orde van grootte van rond de 1.000 euro per hectare. De schatting van de maatschappelijke baten omvat een aantal subjectieve elementen waardoor niet met zekerheid kan worden gesteld dat de maatschappelijke baten hoger zijn dan de kosten. Uiteindelijk zal dit van een politiek oordeel afhangen.

In andere dan veenweidegebieden is de inkomstenderving voor de boer door een hoger grondwaterpeil minder groot. Terluin et al. (2008) komen tot een schatting van gemiddeld 258 euro. Deze bedragen verschillen niet veel van het ene gebied naar het andere, al zou men verwachten dat het wel verschil zou moeten maken of de grond als grasland of als bouwland in gebruik is.

4.3.2 Kleinschalige landbouw met opgaande beplantingen

Op kleine percelen zijn de grondbewerkingskosten verhoudingsgewijs hoger dan op grotere. In het Nationaal Landschap Winterswijk bijvoorbeeld wordt veelal op kleine percelen gewerkt: 59% is kleiner dan twee ha. In de Noordelijke Friese Wouden is dit percentage zelfs 71% (Kempenaar en Weijschede, 2010). Bovendien zijn de percelen in oude cultuurlandschappen ook vaker onregelmatig van vorm, hetgeen de kosten verder verhoogt. De opgaande beplantingen betekenen extra opbrengstderving en bewerkingskosten. In Winterswijk is er gemiddeld 35,7 meter lijnvormige beplanting per ha landbouwgrond (Geerts, 2011).

De kosten per hectare lopen vooral op bij percelen kleiner dan 2 ha, zoals tabel 4.2 laat zien. Uit deze tabel kunnen we afleiden dat vergoedingen van 150 euro en hoger nodig zijn voor percelen kleiner dan drie hectare. Daar bovenop komt de opbrengstderving als gevolg van beplantingen. Schrijver en Oosterkamp (2011) becijferen deze op gemiddeld 7 euro /ha., oplopend tot 22 euro / ha. voor de kleinste percelen.

Tabel 4.2
Bewerkingskosten ten gevolge van kleinschaligheid in de Achterhoek.

Oppervlakteklasse	Aantal hectare	Kostprijsverschil ten opzichte van gemiddelde kosten (euro/ha/jaar)
0-1 ha	4.346	1.115
1-2 ha	9.713	353
2-3 ha	11.309	149
3-4 ha	11.014	78
4-5 ha	10.075	46
5-6 ha	9.085	16
6-10 h	27.287	0
≥10 ha	61.449	0
Totaal/gemiddeld	144.278	79

Bron: Schrijver en Oosterkamp, 2011.

Een alternatieve berekening is gemaakt door Rienks et al. (2008). Zij komen tot additionele kosten van 312 euro als de boer zelf de bewerking doet, en 512 als het door loonwerk moet worden uitgevoerd. Deze schatting ligt aanzienlijk hoger dan die van Schrijver en Oosterkamp, zodat we die laatste als een minimum moeten beschouwen. We stellen die volgens het huidige prijspeil en inclusief de derving door beplantingen op 170 euro voor percelen van 2-3 ha. en oplopend tot een te nader te bepalen bedrag van maximaal 1.238 euro.

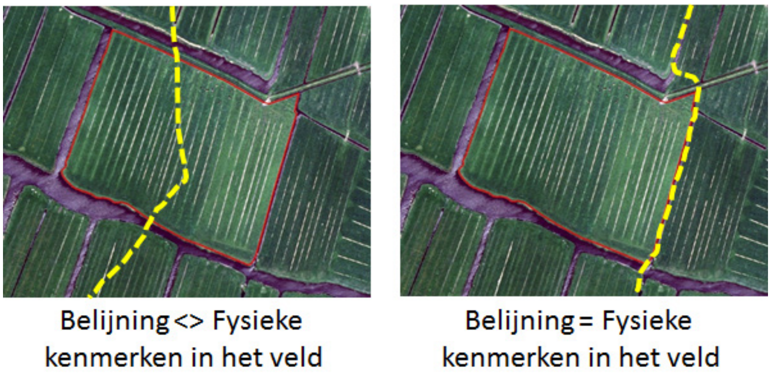
In deze berekeningen is dus het effect van opgaande beplantingen op de landbouwopbrengst van de grond wel meegenomen, maar niet de kosten van onderhoud van die beplantingen. Hiervoor is uiteraard wel subsidie onder het POP beschikbaar (vanuit SNL), maar dan moeten de begunstigden van de hier besproken vergroening wel in aanmerking komen voor die subsidie. De beplantingen kunnen ook inkomsten opleveren: houtsnippers als brandstof bijvoorbeeld. Hiervoor hebben Schrijver en Oosterkamp (2011) uitgebreide berekeningen gemaakt. Zij komen tot de conclusie dat in het gunstigste geval die inkomsten de kosten van oogst en transport misschien kunnen dekken, maar zeker niet de kosten van onderhoud.

4.4 Uitvoeringsaspecten

Voor de gebieden met natuurlijke handicaps geldt dat er vanuit uitvoeringsperspectief in principe niets hoeft te veranderen. De uitvoering voor het bepalen van de 'top-up' voor gebieden met natuurlijke handicaps is 1-op-1 vergelijkbaar met de bestaande probleemgebieden vergoeding (PGV). Mogelijk dat er een extra procedure opgezet moet worden die de vergoeding per landbouwer bepaalt voor het areaal van zijn bedrijf dat valt binnen het gebied dat is aangewezen als gebied met een natuurlijke handicap.

Los van het feit dat de introductie van deze 'top-up'-gebieden vanuit uitvoeringsperspectief niet veel implicaties hoeft te hebben, is het wel van belang om goed naar de begrenzing van de 'top-up'-gebieden te kijken. Ten tijde van de steunregeling voor akkerbouwgewassen (de voorloper van de huidige bedrijfstoeslagregeling) is een vergelijkbare begrenzing gehanteerd voor zogenaamde productieregio's. Hierbij werd in Nederland onderscheid gemaakt tussen twee verschillende productieregio's op basis van de potentiële gewasopbrengst. In productieregio 1 werd uitgegaan van een rendement van 7,08 ton per hectare, in productieregio 2 was dat lager: 4,92 ton per hectare. In de praktijk leidde deze indeling vaak tot onbegrip in de sector. De belangrijkste reden hiervoor was dat de begrenzing van deze productiezones in een groot aantal gevallen niet overeen kwam met de fysieke situatie in het veld.

Gezien deze ervaring wordt geadviseerd om de begrenzing van de nieuw aan te wijzen 'top-up'-gebieden zoveel mogelijk overeen te laten komen met de fysieke begrenzing in het veld (zie ook figuur 4.2).



Figuur 4.2 *Twee verschillende manieren om het 'top-up' gebied te begrenzen.*

4.5 Slotopmerkingen

Het verdient aanbeveling om de 'top-up' niet te laag vast te stellen omdat de maatschappelijke waarden dan niet behouden blijven. Een beperkt areaal met een afdoende compensatie van het bedrijfseconomisch nadeel en daarmee goede resultaten verdient de voorkeur boven een groot areaal waar weinig gebeurt omdat de prikkels te beperkt zijn om de maatschappelijke waarden te behouden. Het bedrijfseconomisch nadeel van de natuurlijke handicaps is vrij hoog, en dat betekent dat op basis van het beschikbare budget van 35 à 40 miljoen per jaar in de periode 2015 – 2020 (5% van de envelop) ongeveer 100.000-150.000 hectare onder deze regeling kan vallen.

Dit is mede afhankelijk van het feit of de prioriteit ligt bij het in standhouden van landbouw in de kleinschalige landschappen in het zandgebied dan wel bij het in standhouden van veenweidelandschappen. Een mogelijkheid is om met de 'top-up' het accent op bepaalde delen van de Nationale Landschappen te leggen, bijvoorbeeld op Winterswijk, de Noordelijke Friese Wouden, Laag Holland en een deel van het Groene Hart die ook samenvallen met HNV-gebieden waar de hoogste kwaliteit natuur en biodiversiteitswaarden voorkomen.

Bij de keuze voor een 'top-up' moet ook aandacht worden geschonken aan monitoring van de maatschappelijke waarden die we in stand willen houden. Dit is nodig omdat onze berekeningen zijn gebaseerd op de huidige bedrijfsvoering zoals wij die kennen. Het is echter denkbaar dat een boer op basis van de 'top-up'-regeling een andere invulling zal geven aan zijn bedrijfsvoering en dat kan gevolgen hebben voor de door ons ingeschatte opbrengstderving. In dit verband kan de mogelijkheid van het instellen van een puntensysteem voor groene diensten worden overwogen, zoals bijvoorbeeld in Groot-Brittannië wordt toegepast (Berkhout et al. 2010: pp. 93-97). Ook voor Nationaal Landschap Winterswijk is hiervoor een systeem uitgewerkt (Geerts et al., 2008).

5 Conclusies en aanbevelingen

De meningen over de vergroening van het GLB zijn erg verdeeld. Deze lopen uiteen van het idee dat het GLB een radicale koerswijziging heeft genomen en dat de vergroening zeer ambitieus is tot de gevoelens bij bijvoorbeeld sommige groene NGOs dat de vergroening een ‘wassen neus’ is die alleen maar bleker is geworden tijdens de onderhandelingen.

Feit is dat de vergroening van de directe betalingen een nieuw element is in het GLB en dat de richting die daarmee wordt ingeslagen in principe ruimte biedt om meer aandacht te besteden aan uitdagingen voor natuur, biodiversiteit, klimaat en milieu in het landelijk gebied.

Worden de vergroeningskaders vanuit Brussel door sommige partijen als te weinig ambitieus en effectief ervaren, de daadwerkelijke slagkracht en reikwijdte van de vergroeningsmaatregel zal mede bepaald (moeten) worden door de nationale invulling. Uit voorliggende studie blijkt dat er nog belangrijke keuzes gemaakt moeten en kunnen worden die veelbelovend kunnen zijn voor het versterken van natuur en biodiversiteit in het Nederlandse agrarische land.
Deze keuzes betreffen de invulling van de EFA maatregel, het additioneel aanwijzen van waardevolle graslanden buiten Natura2000 gebieden voor een ploeg- en omzet verbod, en het toekennen van een extra betaling (‘top-up’) voor boeren in gebieden met natuurlijke handicaps die samenvallen met gebieden met hoge biodiversiteit.

Voorliggende studie geeft advies over deze drie keuzes waarbij het uitgangspunt van dit advies steeds de (potentiële) meerwaarde van deze maatregelen voor natuur en biodiversiteit is.

5.1 Nationale invulling EFA

Van de nieuw in te voeren EFA-maatregel wordt verwacht dat deze ten goede zal komen aan de kwaliteit van natuur en biodiversiteit op agrarische bedrijven. Het idee is dat wanneer er landbouwgrond wordt omgevormd naar Ecological Focus Area er meer semi-natuurlijk habitat op het landbouwareaal komt en dat dit ten goede zal komen aan de natuur en biodiversiteit. Vanuit de Europese Commissie is in eerste instantie een ‘long list’ opgesteld van elementen die in principe in aanmerking komen voor een erkenning als EFA.

Het advies voor Nederland over het wel of niet erkennen van deze elementen als EFA is enerzijds gebaseerd op de overwegingen of een bepaald element aantoonbare meerwaarde heeft voor natuur en biodiversiteit en anderzijds of erkenning van een element uiteindelijk ook bijdraagt aan de netto vergroening van het landbouwareaal.

Wanneer een EFA op een subsidiabel landbouwperceel ligt is er per definitie sprake van netto vergroening, immers, het landbouwkundig gebruik van (een gedeelte van) het perceel verandert daarmee in EFA. In de verordening is echter ook een uitzonderingsmaatregel opgenomen die de mogelijkheid biedt om elementen naast een bouwland perceel te erkennen als EFA. In dat geval is de kans dat er netto vergroening plaatsvindt kleiner omdat het dan vaak reeds bestaande landschapselementen betreft. Dit zijn echter vaak wel elementen die van groot belang zijn voor biodiversiteit en natuur. Daarnaast bestaat er in sommige gevallen een reële kans dat deze (landschaps)elementen geruimd zullen worden wanneer ze niet als EFA erkend worden. De redenering die dan ook bij de beoordeling is gevolgd is dat elementen die naast een subsidiabel perceel liggen alleen erkend mogen worden als er sprake is van grote meerwaarde voor biodiversiteit en natuur en wanneer het risico op ruiming bij uitsluiting als EFA groot is.

Volgens bovenbeschreven redenering is een beslisboom opgesteld en toegepast op de EFA long list van de EC. De analyse resulteert in erkenning als EFA van:

- meerjarige braak;
- opgaande groene landschapselementen;
- poelen;
- bufferstroken en akkerranden;
- meerjarige vlinderbloemigen (in combinatie met andere vormen van EFA cq. aanvullende maatregelen).

Specifiek voor de categorie van meerjarige vlinderbloemigen geldt dat de aanbeveling is om nog nader te verkennen wat hiervoor de optimale oplossing is, en wat uitvoeringstechnisch haalbaar is.

Wat betreft de wegingsmatrix adviseren we om in eerste instantie geen wegingsmatrix te hanteren maar om tussentijds te evalueren of een wegingsmatrix inhoudelijk meerwaarde heeft en procedureel/juridisch haalbaar is.

5.2 Nationale invulling permanent grasland: bescherming waardevolle graslanden.

Naast het invoeren van een ploeg- en omzet verbod voor permanente graslanden binnen Natura 2000 gebieden hebben lidstaten ook de mogelijkheid om waardevolle en kwetsbare graslanden buiten Natura 2000 aan te wijzen voor deze vergroeningsmaatregel. In Nederland is het areaal permanent grasland binnen Natura 2000 gering, terwijl daarbuiten juist graslanden liggen die vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit zeer waardevol zijn.

Tabel 5.1
Typen kwetsbare graslanden als percentage van het totaal areaal landbouwgrond en graslanden in Nederland.

	ha	% van totale grassland areaal	% van totale landbouwareaal
Grasland in Natura 2000 (met of zonder overlap met HNV en/of GAEC 7*)	97155	12%	5%
Grasland uitsluitend HNV	102392	12%	5%
Grasland uitsluitend GAEC 7*	94149	11%	5%
Grasland in HNV en GAEC7*	90492	11%	5%

* GAEC 7 betreft veenweidegebieden met een hoge grondwaterstand. Oorspronkelijk zouden deze gebieden gaan vallen in het nieuwe GLB onder cross compliance. Nu worden ze mogelijk opgenomen in de vergroeningsmaatregel voor permanent grasland en een top-up en is het voorstel voor deze zogenaamde GAEC 7 maatregel komen te vervallen.

Dit betreft met name High Nature Value (HNV) landbouwgebieden die gedomineerd worden door natte veenweide die van belang zijn voor populaties weidevogels met een Europese beschermingsstatus (VHRsoorten). Het in standhouden van blijvend grasland in die gebieden is van het grootste belang om verdere daling van de populatie weidevogels tegen te gaan. Deze natte veenweidegebieden hebben tegelijkertijd een belangrijke functie voor de opslag van koolstof. Vanuit het oogpunt van zowel natuur en biodiversiteit en klimaat mitigatie verdient het dan ook de aanbeveling om een ploeg- en omzetverbod in te voeren voor een groter areaal permanent grasland dan alleen die binnen Natura 2000 gebieden. In totaal gaat het dan om ongeveer 380,000 ha (dit is een totaal optelling, waarbij gecorrigeerd is voor overlap) en daarvan ligt bijna 290.000 ha buiten de huidige Natura 2000 gebieden.

Deze maatregel wordt extra interessant, voor zowel boeren als weidevogels, wanneer deze gecombineerd wordt met de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps. Handhaven van een

hoge grondwaterstand (GWT 1/2) is namelijk van cruciaal belang voor de instandhouding van weidevogelpopulaties en het waarborgen van de koolstofopslag, maar is tegelijkertijd ook een belangrijke productiehandicap. Wanneer deze gebieden aangemerkt worden als gebieden met productiehandicaps kunnen de bedrijven een extra betaling ontvangen voor het handhaven van de hoge grondwaterstand.

Op die manier profiteren weidevogels en het klimaat van de instandhouding van het permanente grasland en de handhaving van de hoge grondwaterstand en wordt het voor de agrarische bedrijven aantrekkelijk door het ontvangen van extra compensatie voor de productiehandicaps (zie voor meer informatie over deze regeling de volgende paragraaf).

5.3 Betaling voor bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps

Vanuit de vergroening van het GLB mogen lidstaten ook een extra betaling aanbieden aan bedrijven in gebieden met natuurlijke handicaps ('top-up'). In totaal gaat het hierbij om 5% van de nationale enveloppe. Voor Nederland zijn de gebieden met een hoge grondwaterstand en de gebieden met een kleinschalig landschap belangrijke kandidaten voor de 'top-up'.

Gebieden met een hoge grondwaterstand overlappen grotendeels met de gebieden met waardevolle graslanden. Het gaat om bijna 230.000 ha en daarvan overlapt ongeveer 130.000 ha ofwel met graslanden in Natura 2000 of wel met graslanden in HNV-gebieden of beide. Gebieden met een kleinschalig landschap zijn vooral te vinden op de hogere zandgronden. Het gaat hier om iets meer dan 98.000 ha. Ook deze overlappen gedeeltelijk met waar de HNV-gebieden zijn gelegen.

Gezien het totale beschikbare budget voor een eventuele 'top-up' en de geschatte benodigde bedragen om bedrijfseconomisch nadeel als gevolg van natuurlijke handicaps te compenseren worden er waarschijnlijk (regionale) keuzes gemaakt waar de 'top up' wordt ingezet. Ons advies daarin is te concentreren op die gebieden waar de natuur en biodiversiteitswaarden het grootste zijn en dat betekent concentreren op de natte veenweide en kleinschalige landschappen die overlappen met HNV-landbouwgebied.

Tabel 5.2
*Overzicht van areaal van natuurlijke handicaps en hoogte 'top-up'**.*

Natuurlijke handicap	Areaal	Hoogte top up
GAEC 7*	157.859 ha	300 – 500 €/ha
Kleinschaligheid	98.478 ha	170 – 1000 €/ha
Reeds bestaand LFA	215.259	94 €/ ha
Extra aan te wijzen	256.337	170-1000 €/ha

* Veenweide met hoge grond waterstand.

5.4 Uitvoering

De horizontale verordening is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet gepubliceerd. Dit betekent dat de uitvoeringsconsequenties voor het nieuwe GLB nu nog niet volledig bekend zijn. Op grond van de huidige conceptverordening zijn echter wel een aantal aannamen te maken. Voor een groot deel van de voorstellen geldt dat er vanuit uitvoeringsperspectief niet direct iets verandert. Maar op een aantal punten verwachten we een duidelijke verzwaring voor het uitvoeringstraject. Als we kijken naar de introductie van EFAs dan zien we vooral een verzwaring van het traject rondom het vastleggen en controleren van landschapselementen. Allereerst moet nog een groot aantal landschapselementen worden ingewonnen. Maar daarnaast moeten ook nieuwe methoden en criteria bedacht worden om deze landschapselementen te monitoren. Ook voor de vergroeningsmaatregel blijvend grasland geldt dat het uitvoeringstraject zwaarder zal worden. De Dienst Regelingen moeten

monitoren dat blijvend grasland begrensd door Natura 2000 niet geploegd wordt. Mocht Nederland er voor kiezen om conform het voorstel in dit rapport en ook waardevolle graslanden buiten Natura 2000 aan te wijzen, dan zal de controlelast verder toenemen. Het laatste punt waar rekening mee gehouden moet worden is de kwaliteit van de datasets die gebruikt worden voor het belijnen van de top-up gebieden. Om ruis vanuit de sector te voorkomen is het van belang om de belijnen van nieuwe aan te wijzen gebieden zoveel mogelijk overeen te laten komen met de harde topografie (wegen, sloten, kavelpaden, etc.). Hetzelfde geldt ook voor percelen blijvend grasland waar een ploegverbod voor geldt.

5.5 Afsluitende woorden

De vergroening van de directe betalingen is een stap op weg naar een gemeenschappelijk landbouwbeleid waarbij uitdagingen met betrekking tot biodiversiteit en klimaat centraal staan. Als de EFA 'long list' wordt ingekort tot de in dit rapport voorgesteld lijst van EFAs, kan deze maatregel bijdragen aan een significante toename van het semi-natuurlijke habitat, vooral in akkerbouwgebieden waar akkerflora en fauna, zoals veldleeuwerik, patrijs en grauwe kiekendief, van kan profiteren.

Als het ploeg- en omzetverbod ook wordt ingevoerd voor de bijna 290.000 ha waardevol grasland buiten Natura 2000 hebben populaties weidevogels en soortenrijke graslanden met een Europese beschermingsstatus daar profijt van. Extra interessant wordt deze maatregel als die gecombineerd wordt met de betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps. Hierbij wordt de boer gecompenseerd voor de hinder die hij ondervindt van het handhaven van een hoge grondwaterstand en/of een kleinschalig landschap. Juist die handicaps maken dergelijke gebieden aantrekkelijk voor weidevogels en andere faunistische en floristische soorten.

Binnen de nationale implementatie zijn er dus nog verschillende opties om de vergroening van de directe betalingen maximaal in te zetten voor de vergroting van de biodiversiteit en natuurwaarden van het Nederlandse agrarische landschap.

Referenties

Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt and J. van Os (2010) Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw. Werkdocument 215, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

Allen B, A. Buckwell, D. Baldock and H. Menadue (2012). Maximising environmental benefits through ecological focus areas. Institute for European Environmental Policy, UK.

Berkhout, P., A.M. van Doorn, C.J.A.M. de Bont, C.M.L. Hermans, H.S.D. Naeff en M.J.W. Smits (2010). Naar waarde besteed: over de implementatie van de Houtskoolschets. Den Haag: LEI-rapport 2010-008/Wageningen: Alterra-rapport 1993.

Billeter, R. and J. Liira, et al. (2008). "Indicators for biodiversity in agricultural landscapes: a pan-European study." Journal of Applied ecology 45(1): 141-150.

Boer, H.C. de, G. van Duinkerken, A.P. Philipsen and H. van Schooten, 2003. Alternatieve voedergewassen. Rapport Rundvee 27. Praktijkonderzoek Veehouderij, Lelystad.

Brussaard, L., P.C. de Ruiter, G.G. Brown (2007). Soil biodiversity for agricultural sustainability. Agriculture, Ecosystems and Environment 121 (2007) p. 233-244.

Buskirk, J. van and Y. Willi (2004). Enhancement of farmland biodiversity within set-aside land. Conservation Biology 18: 987-994.

Christen, B. and T. Dalgaard (2013). Buffers for biomass production in temperate European agriculture: A review and synthesis on function, ecosystem services and implementation. Biomass and Bioenergy 55: 53-67.

Cormont, A., C.A. van Diepen, P.J. Galama, M.J.D. Hack-ten Broeke, J. Roelsma, M. Uiterwijk and R.L.G. Zom.

Alterra Wageningen UR (2013). Clustering van voerstromen in de Peel : case study duurzaam landgebruik en prestatie-indicatoren (Alterra-rapport 2456).

Daatselaar, C.H.G., K. Hoogendam en K.J. Poppe (2009). De economie van het veenrietweidebedrijf. Een quickscan voor West-Nederland. Utrecht: Innovatie Netwerk, rapport no. 09.2.218.

Dauber, J., M.B. Jones and J.C. Stout (2010). The impact of biomass crop cultivation on temperate biodiversity. GCB Bioenergy (2010) 2, p. 289-309.

Dijk, W. van, O. Clevering, D. van der Schans, J. van de Zande, H. Porskamp, M. Heinen, R. Smidt en R. Merkelbach, (2003). Effecten bufferstroken op de kwaliteit van oppervlaktewater in Noord-Brabant. Praktijkonderzoek Plant en Omgeving. PPO 510318.

Doorn A.M. van, A. Griffioen, H. Naeff en J. Lith (2013). Inventarisatie van Ecological Focus Areas voor de implementatie van vergroening van het Europees landbouw beleid. Wageningen, Alterra, nog te verschijnen.

Doorn A.M. van, T.C.P. Melman, W. Geertsema, B.S. Elbersen, H. Prins, A.H.F. Stortelder en R.A. Smidt (2012). Vergroening van het GLB door Ecological Focus Area's;. Verkenning van doelen, randvoorwaarden, kosten en baten. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2296.

Doorn, A.M. van, H. Leneman en R. Schrijver (2011). Top up voor gebieden met natuurlijke beperkingen: Welke gebieden zouden in aanmerking kunnen komen? Wageningen: Alterra, Interne notitie.

Donald, P.F., R.E. Green and M.F. Heath (2000). Agricultural intensification and the collapse of Europe’s farmland bird population. Proceedings of the Royal Society, London. B (2001) 268. P. 25-29.

EC (2009). Composite report on the conservation status of habitat types and species as required under Article 17 of the Habitat Directive Brussels, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, 13.7.2009 COM (2009) 358 final.

EC (2013). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy *(CAP Reform)* 2011/0280 (COD) 13294/13 Brussels 26 September 2013.

EC (2012). CAP Reform, Fiche Number 16, Direct Payments – Definition of Ecologic Focus Areas, Brussels, 18 April 2012.

EC (2011). Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for direct payments to farmers under support schemes within the framework of the common agricultural policy. COM(2011) 625 final/2 Brussels.

EEA (2009). Progress towards the European 2010 biodiversity target, European Environment Agency: Copenhagen.

EEA (2010). The European Environment. State and Outlook 2010, Synthesis report, European Environment Agency Copenhagen, Denmark.

EEA (2013). The European Grassland Butterfly Indicator: 1990…-2011 Technical report No 11/2013. European Environment Agency.

Gaaff, A. (2002). Evaluatie van de braakleggingsregeling. Agri-Monitor, LEI, Den Haag.

Geerts, R.H.E.M. (2011). Maatschappelijke diensten GLB pilot Winterswijk. Wageningen: Plant Research International.

Geerts, R.H.E.M., H. Korevaar, A. Oosterbaan en R. Vorage (2008). Boeren met landschap en natuur. Een beloningssysteem voor beheer van landschap en natuur in Nationaal Landschap Winterswijk. PRI-rapport 217.

Geertsema, W. (2002) Het belang van groenblauwe dooradering voor natuur en landschap. Achtergronddocument Natuurbalans2002. NPB-werkdocument 2002/02.

Geertsema, W. , C.J. Grashof, H.A.M. Meeuwsen, A.G.M. Schotman, C. van Turnhout en C. van Swaay (2004) Kwaliteit van groenblauwe dooradering en voorkomen van vogels, vlinders en planten. Wageningen : Alterra, 2004 (Alterra-rapport 1095) - 99 p.

Kempenaar, A. en T. Weijschedé (2010). Cultural heritage as a criterion for Less Favoured Areas. Wageningen: Alterra, interne notitie.

Knutson, M.G., W. B. Richardson, D.M. Reineke, B.R. Gray, J.R. Parmelee and S. E. Weick (2004) Agricultural ponds support amphibian populations. Ecological Applications, 14(3), 2004, pp. 669–684.

Koks, B.J., C. Trieweiler, E.G. Visser, C. Dijkstra and J. Komdeur (2007) Do voles make agricultural habitat attractive to Montagu’s Harrier Circus pygargus? Ibis 149:575-586.

Koomen, A.J.M., Maas, G.J. en T.J. Weijschedé (2007). Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen: resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, (WOt-rapport 34) - p. 54.

Korevaar, H. (2012). Consequenties van een ploegverbod voor wetlands en gronden met een hoog organische stofgehalte. Notitie Plant Research International, Wageningen.

Kuhlman, J.W., R. Michels en B. Groot (2010). Kosten en baten van bodembeheer. Maatregelen tegen veenafbraak, winderosie en ondergrondverdichting. Den Haag: LEI-rapport 2010-058.

Kruijne, R., A.M.A. van der Linden, A. Tiktak, J.G. Groenwold and J.W. Deneer (2011). "Environmental risk indicators for evaluating the Dutch policy on sustainable plant protection." Proceedings of the XIII Pesticide Chemistry Symposium.

Kuiper MW, H.J. Ottens, L. Cenin, A.P. Schaffers, J. van Ruijven, B.J. Koks, F. Berendse and G.R. de Snoo. (2013). Field margins as foraging habitat for skylarks (Alauda arvensis) in the breeding season. Agriculture, Ecosystems and Environment 170: 10-15.

Londo, M., J. Dekker and W. ter Keurs (2005). Willow short-rotation coppice for energy and breeding birds: an exploration of potentials in relation to management. Biomass and Bioenergy 28 (2005), p. 281-293.

MNP (2007). Natuurbalans 2007. Milieu en natuur planbureau, Bilthoven.

Musters, C.J.M., F.A.N. van Alebeek, R.H.E.M. Geers, H. Korevaar, A.J. Visser and G.R. de Snoo (2009) Development of biodiversity in field margins recently taken out of production and adjacent ditch banks in arable areas. Agriculture, Ecosystems and Environment 129 (2009)1-3. - ISSN 0167-8809 - p. 131 – 139.

Noij, I.G.A.M., M. Heinen and P. Groenendijk (2012). Effectiveness of non-fertilized buffer strips in the Netherlands. Final report of a combined field, model and cost-effectiveness study. Wageningen. Alterra-report 2290.

Opstal, A.J.M.F. van (1997). Ecosysteemvisie graslanden. Rapport IKC-Natuurbeheer. Wageningen.

PBL (2012). Balans van de leefomgeving 2012 Planbureau voor de leefomgeving Den Haag.

Pronk, A. and H. Korevaar (2008). Possibilities to increase organic matter in arable production systems. Report 213. PRI, Wageningen.

Rienks, W., W. Meulenkamp, D. de Jong, R. Olde Loohuis, P. Roelofs, W. Swart en T. Vogelzang (2008). Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap. Wageningen: Alterra-rapport 1642.

Schmitzberger, I., T.,Wrubka, B. Steurer, G. Aschenbrenner, J. Peterseil and H.G. Zechmeister (2005). How farming styles influence biodiversity maintenance in Austrian agricultural landscapes. Agriculture, Ecosystems and Environment (2005). Doi:10.1016/j.agee 2005.02.009.

Schrijver, R.A.M. en E.B. Oosterkamp (2011). Het landschap: bron van energie. Studie naar de beschikbaarheid van houtsnippers uit landschapsonderhoud en het vermarkten ervan als stookhout in de Achterhoek. Wageningen: Wetenschapswinkel, rapport 276.

Slobbe, E.van, Hans Aalderink, Bram de Vlieger, Reinder Torenbeek en Paula Penninkhoff (2010). rapportnummer 2010-39 ISBN 978.90.5773.492.2 STOWA Amersfoort.

Terluin, I.J., A. Gaaff, N.B.P. Polman, J.H. Post, P.J. Rijk en M.A.H. Schouten (2008). Bergboeren in Nederland: tegen wil en dank? Den Haag: LEI-rapport 2008-023.

Trieweiler C, J. Komdeur, R.H. Drenth, B.J. Koks (in prep.) The role of extensive landscape elements for the conservation of an endangered arable land bird. Concept-artikel.

Tscharntke,T., J.M. Tylianakis, T.A. Rand, R.K. Didham, L. Fahrig, P. Bat´ary, J. Bengtsson, Y. Clough, T.O. Crist, C.F. Dormann, R.M. Ewers, J. Fründ, R.D. Holt, A. Holzschuh, A M. Klein, D. Kleijn, C. Kremen, D.A. Landis, W. Laurance, D. Lindenmayer, C. Scherber, N. Sodhi, I. Steffan-Dewenter, C. Thies, W.H. van der Putten and C. Westphal (2012). Landscape moderation of biodiversity patterns and processes – eight hypotheses. Biological reviews. Volume 87, Issue 3, p. 661 - 685

Visser A.J., A. Guldemond and A.J. van der Wal. CLM Onderzoek en Advies Culemborg (2012). CLM 801 – 2012.

Van 't Hoff, J. (2010). Akkervogels in trioranden 2009. Onderzoek naar het effect van trioranden, als verbeterde versie van duoranden, op akkervogels van het Hogeland. Wierde & Dijk, Leens.

Van 't Hoff, J. (2010b). Akkervogels in trioranden, faunaranden en natuurbraak. Onderzoek naar het effect van agrarisch natuurbeheer op akkervogels in 2010 op het Hogeland. Wierde & Dijk, Leens.

Vorstman, J.C.M. (2003). Handleiding multifunctionele akkerranden en groenbemesters. Rapport PPO sectie Bijen, Wageningen.

Weibull, A.C. and Ö. Östman et al. (2003). "Species richness in agroecosystems: the effect of landscape, habitat and farm management." 12(7): 1335-1355.

Weeda, E.J., J.H.J. Schaminée en L. van Duuren (2002). Atlas van plantengemeenschappen in Nederland. Deel 2, graslanden, zomen en droge heiden. KNNV Uitgeverij. Utrecht.

Woodcock, B.A. and J. Redhead et al. (2010). "Impact of habitat type and landscape structure on biomass, species richness and functional diversity of ground beetles." Agriculture, Ecosystems & Environment 139(1–2): 181-186.

Wrettenberg, J., A. Lindstrom, S. Svensson, T. Thierfelder and T. Part (2006). Population trends of farmland birds in Sweden and England; simlar trends but different patterns of agricultural intensification. Journal of Applied Ecology. (2006) 43, p. 1110-1120.

Bijlage 1 Wetstekst EFAs (EC, 2013)

Article 32

Ecological focus area

1. Where the arable land of a holding covers more than 15 hectares, ~~F~~farmers shall ensure that as from 1 January 2015, an area corresponding to at least ~~7~~ 5% of the arable land of the holding the farmer declared in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR] ~~their eligible hectares as defined in Article 25(2), excluding areas under permanent grassland,~~ and including the areas mentioned in points (c), (d), (j) and (k) of the fourth sub-paragraph is ecological focus area. ~~such as~~

The threshold referred to in the first sub-paragraph shall be increased from 5% to 7% subject to a legislative act of the European Parliament and the Council in accordance with Article 43(2) of the Treaty.

By 31 March 2017, the Commission shall present an evaluation report on the implementation of the first sub-paragraph accompanied, where appropriate, by a proposal for a legislative act as referred to in the second sub-paragraph.

Member States shall by 1 August 2014 decide that one or more of the following shall be considered as ecological focus area:
(a) land ~~left~~ lying fallow~~,~~;
(b) terraces~~,~~;
(c) landscape features, including such features adjacent to the arable land of the holding; by way of derogation from Article 29(1), these may include landscape features that are not included in the eligible area in accordance with Article 77(2)(~~b~~c) of Regulation (EU) No […] [HZR];
(d) buffer strips, including buffer strips covered by permanent grassland provided these are distinct from adjacent eligible agricultural area;~~ and~~
(e) hectares of agro-forestry that receive support under Article 44 of Regulation (EU) No 1698/2005 and/or Article 24 of Regulation (EU) No […][RDR] or that have received support under these provisions;
(g) strips of eligible hectares along forest edges;
(j) areas with short rotation coppice with no use of mineral fertilizer and/or plant protection products;
(k) afforested areas ~~as~~ referred to in A~~a~~rticle 25(2)(b)(ii);
(l) areas with catch crops, or green cover established by the planting and germination of seeds, subject to the application of weighting factors referred to in paragraph 1a;
(m) areas with nitrogen fixing crop.

With the exception of the areas of the holding referred to in points (j) and (k) of the fourth subparagraph of this paragraph, the ecological focus area shall be located on the arable land of the holding, or in case of areas mentioned in points (c) and (d) of the fourth subparagraph of this paragraph, adjacent to the arable land of the holding the farmer declared in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR].

1a. In order to simplify the administration and in order to take account of the specificities of the types of ecological focus area listed in paragraph 1 and to facilitate their measurement, Member States may, when calculating the total hectares represented by the ecological focus area of the holding, make use of the conversion and/or weighting factors set out in Annex VIb. If a Member State decides to consider as ecological focus area the area under point (l) of paragraph 1 or any other area that is subject to a weighting of less than 1, the use of the weighting factors set out in Annex VIb shall be mandatory.

1b. Paragraph 1 shall not apply to holdings:
(a) where more than 75% of the eligible agricultural area is permanent grassland, used for the production of grasses or other herbaceous forage or cultivated with crops under water either for a significant part of the year or for a significant part of the crop cycle or a combination of those uses provided the arable area not covered by these uses does not exceed 30 hectares;
(b) where more than 75% of the arable land is used for production of grasses or other herbaceous forage, land lying fallow, cultivated with leguminous crops, or subject to a combination of these uses provided that the arable area not covered by these uses does not exceed 30 hectares.

1ba. By way of derogation from paragraph 1, Member States may decide to implement up to 50% of the percentage points of the ecological focus area referred to in paragraph 1 at regional level in order to obtain adjacent ecological focus areas. Member States shall designate the areas and the obligations for farmers or groups of farmers participating. The aim of the designation and obligations shall be to underpin the implementation of Union policies on the environment, climate and biodiversity.

1c. Member States may decide to permit farmers whose holdings are in close proximity to fulfil the obligation referred to in paragraph 1 on the basis of collective implementation provided that the ecological focus areas concerned are contiguous. In order to underpin the implementation of Union policies on the environment, climate and biodiversity, Member States may designate the areas on which collective implementation is possible and may also impose further obligations upon farmers or groups of farmers participating in such collective implementation.

Each farmer participating in such collective implementation shall ensure that at least 50% of the area subject to the obligation in paragraph 1 is located on the land of his holding and in accordance with the fifth sub-paragraph of paragraph 1. The number of farmers participating in such collective implementation shall not exceed 10.

1d. Member States where more than 50% of the total land surface area is covered by forests may decide that paragraph 1 shall not apply to holdings situated in areas designated by those Member States as areas facing natural constraints in accordance with Article 33(1)(a) or (b) of Regulation (EU) No [RDR], provided that more than 50% of the land surface area of the unit referred to in the second sub-paragraph of this paragraph is covered by forest and the ratio of forest land to agricultural land is higher than 3:1.

The area under forest and the forest ratio shall be assessed on an area level equivalent to the LAU2 level or on the level of a clearly delineated unit which covers a single clear contiguous geographical area having similar agricultural conditions.

1e. Member States shall notify the Commission of their decisions referred to in paragraph 1 by 1 August 2014, and of any decisions referred to in paragraphs 1a, 1ba, 1c and 1d by 1 August of the preceding year.

2. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 55:
(a) laying down further criteria for the types of areas referred to in paragraph 1 of this Article to qualify as ecological focus areas;
(b) adding ~~recognising~~ other types ~~to further define the types~~ of ~~ecological focus~~ areas than those referred to in paragraph 1 ~~of this Article~~ ~~and to add and define other types of ecological focus areas~~ that can be taken into account ~~for the~~ in order to respect ~~of~~ the percentage referred to in that paragraph~~.~~;
(c) adapting Annex VIb in order to establish the conversion and weighting factors referred to in paragraph 1a and in order to take into account the criteria and/or types of areas to be defined by the Commission under points (a) and (b) of this paragraph;
(e) setting rules for the establishment of the collective implementation referred to in paragraphs 1 ba and 1c, including the minimum requirements of such implementation;
(f) establishing the framework within which Member States shall define the criteria to be met by holdings to be considered to be in close proximity for the purposes of paragraph 1c;
(g) establishing the methods for determination of the ratio of forest to the total land surface area and the ratio of forest to agricultural land in paragraph 1~~(~~d~~)~~.

Bijlage 2 Wetstekst permanent grassland

(EC, 2013)

Article 31

Permanent grassland

1. ~~Farmers~~ Member States shall designate ~~maintain as~~ permanent grasslands which are environmentally sensitive in areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC and that need strict protection in order to meet the objectives of those Directives, including in peat and wetlands in these areas ~~the areas of their holdings declared as such in the application made pursuant to Article 74(1) of Regulation (EU) No XXX (HZ) for claim year 2014, hereinafter referred to as "reference areas under permanent grassland"~~.

The Member States may, in order to ensure protection of environmentally valuable permanent grasslands, decide to designate further sensitive areas situated outside areas covered by Directives 92/43/EEC or 2009/147/EC, including permanent grasslands on carbon rich soils.

Farmers shall not convert and not plough permanent grassland situated in areas designated by Member States under the first sub-paragraph and, where applicable, the second sub-paragraph.

~~The reference areas under permanent grassland shall be increased in cases where the farmer has an obligation to reconvert areas into permanent grassland in 2014 and/or in 2015 as referred to in Article 93 of Regulation (EU) No […] HZR.~~

2. ~~Farmers shall be allowed to convert a maximum of 5 % of their reference areas under permanent grassland. That limit shall not apply in the case of force majeure or exceptional circumstances.~~

Member States shall ensure that the ratio of the land under permanent grassland in relation to the total agricultural area declared by the farmers in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR] does not decrease by more than 5% compared to a reference ratio to be established by Member States in 2015 by dividing land under permanent grassland as referred to in point (a) below by the total agricultural area as referred to in point (b) below:

(a) the land under permanent grassland shall be the land under permanent pasture declared in 2012, or 2013 in the case of Croatia, in accordance with Regulation (EC) No 73/2009 by the farmers subject to the obligations under this Chapter, plus the land under permanent grassland declared in 2015 in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR] by the farmers subject to the obligations under this Chapter that has not been declared as permanent pasture in 2012 or, in the case of Croatia, 2013;

(b) the total agricultural area shall be the agricultural area declared in 2015 in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR] by farmers subject to the obligations under this Chapter.

The reference ratio under permanent grassland shall be recalculated in cases where farmers subject to the obligations under this Chapter have an obligation to reconvert area into permanent grassland in 2015 and/or in 2016 in accordance with Article 93 of Regulation (EU) No […] [HZR] by adding these areas to the land under permanent grassland as referred to in point (a) of the second sub-paragraph.

The ratio under permanent grassland shall be established each year on the basis of the areas declared by the farmers subject to the obligations under this Chapter for the year concerned in accordance with Article 73(1) of Regulation (EU) No […] [HZR].

The obligation under this paragraph shall apply at national, regional or appropriate sub-regional level. Member States may decide to apply an obligation to maintain permanent grassland at holding level in

order to ensure that the permanent grassland ratio does not decrease by more than 5%. Member States shall notify any such decision by 31 July 2014 to the Commission.

Member States shall notify the reference ratio and the ratio referred to in the first sub-paragraph to the Commission.

2a. Where it is established that the ratio referred to in paragraph 2 has decreased by more than 5% at regional or sub-regional level or where applicable at national level, the Member State concerned shall provide for obligations at the level of the individual farmer to reconvert land into land under permanent grassland for those farmers who have land at their disposal which was converted from land under permanent pasture or permanent grassland into land for other uses during a period in the past to be defined by means of a delegated act in accordance with Article 55.

However, where the amount of land under permanent grassland in absolute terms established in accordance with point (a) of the second sub-paragraph of paragraph 2 is maintained within certain limits, the obligation set out in the first sub-paragraph of paragraph 2 shall be considered as being complied with. ....

2b. Paragraph 2a shall not apply where the decrease below the threshold results from afforestation, provided such afforestation is compatible with the environment and does not include plantations of short rotation coppice, Christmas trees or fast growing trees for energy production.

3. In order to ensure that the ratio of permanent grassland is maintained, the Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 55 laying down detailed rules on maintenance of ~~concerning~~ ~~the increase of reference areas under~~ permanent grassland, including rules on reconversion in case of non-respect of the obligation in paragraph 1, rules applying to Member States for setting up obligations at farm level for maintaining permanent grassland as referred to in paragraphs 2 and 2a and any adjustment of the reference ratio referred to in paragraph 2 that may become necessary. ~~as laid down in the second sub-paragraph of paragraph 1~~, ~~the renewal of permanent grassland, the reconversion of agricultural area into permanent grassland in case the authorised decrease referred to in paragraph 2 is exceeded, as well as the modification of the reference areas under permanent grassland in case of transfer of land~~.

4. The Commission shall be empowered to adopt delegated acts in accordance with Article 55:
(a) to define the framework within which the designations of further sensitive areas referred to in the second sub-paragraph of paragraph 1 are to be made;
(b) to establish detailed methods for the determination of the ratio of permanent grassland and of the total agricultural area that has to be maintained pursuant to paragraph 2;
(c) to define the period in the past referred to in paragraph 2a.

5. The Commission shall, by means of implementing acts, define the limits referred to in paragraph 2a. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 56(2).

Bijlage 3 Wetstekst betaling voor gebieden met natuurlijke handicaps.(EC, 2013b)

CHAPTER 3
Payment for areas with natural constraints

Article 34
General rules

1. Member States may grant a payment to farmers entitled to a payment under the basic payment scheme *or the single area payment scheme* referred to in Chapter 1 and whose holdings are fully or partly situated in areas with natural constraints designated by Member States in accordance with Article 33(1) of Regulation (EU) No […] [RDR].

2. Member States may decide to grant the payment referred to in paragraph 1 to all areas falling within the scope of that paragraph or, alternatively, and on the basis of objective and non-discriminatory criteria, to restrict the payment to some of the areas *designated by Member States in accordance with* ~~referred to in~~ Article 33(1) of Regulation (EU) No […] [RDR].

3. Without prejudice to paragraph 2 and to the application of financial discipline, progressive reduction and capping, linear reduction ~~as referred~~ in *accordance with* Article 7, and ~~any reductions and exclusions imposed pursuant to~~ *the application of* Article 65 of Regulation (EU) No […] [HZR], the payment referred to in paragraph 1 *of this Article* shall be granted annually per eligible hectare situated in the areas to which *a* Member State~~s~~ *has* decided to grant a payment in accordance with paragraph 2 of this Article and shall be paid upon activation of payment entitlements on those hectares held by the farmer concerned *or, in Member States applying Article 28c, for those eligible hectares which are declared under the single area payment scheme*.

4. The payment per hectare referred to in paragraph 1 shall be calculated by dividing the amount resulting from the application of Article 35 by the number of eligible hectares declared *in accordance with* ~~according to~~ Article 26(1) *or, in Member States applying Article 28c, by the number of eligible hectares declared under the single area payment scheme* which are situated in the areas to which *a* Member State~~s~~ *has* decided to grant a payment in accordance with paragraph 2 of this Article.

Member States may, on the basis of objective and non-discriminatory criteria, also set a maximum number of hectares per holding for which support under this Chapter can be granted.

5. Member States may apply the payment referred to in ~~this Chapter~~ *paragraph 1* at regional level under the conditions laid down in this paragraph~~. In that case, Member States shall define~~ *provided they determined* the regions *concerned* in accordance with objective and non-discriminatory criteria ~~such as~~ *and, in particular,* their natural constraint characteristics *including severity of the constraints,* and agronomic conditions.

Member State*s* shall divide the national ceiling referred to in Article 35(1) between the regions in accordance with objective and non-discriminatory criteria.

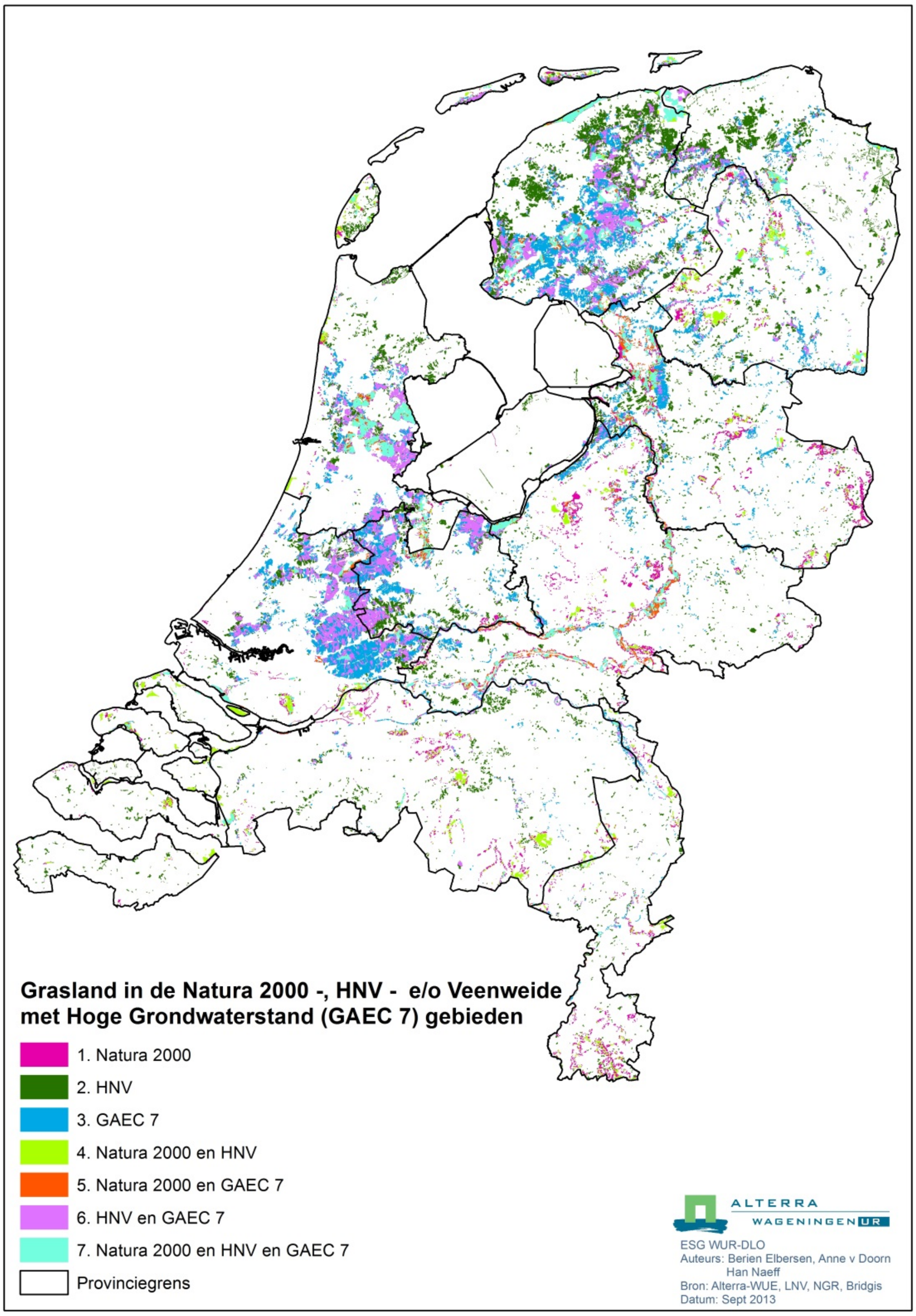
The payment at regional level shall be calculated by dividing the regional ceiling calculated in accordance with the ~~third~~ *second* sub-paragraph by the number of eligible hectares declared *in the respective region in accordance with* ~~according to~~ Article 26(1) *or, in Member States applying Article 28c, by the number of eligible hectares declared under the single area payment scheme* which are situated in the areas to which *a* Member State~~s~~ *has* decided to grant a payment in accordance with paragraph 2 of this Article.

Bijlage 4 Halfnatuurlijk graslanden: areaal en mate van bedreiging

Type grasland	Huidige opp.(ha)	Subtype	Trend in opp. 1930-1974	Trend in opp. 1975-1998	Bedreiging
Kalkgraslanden	20	kalkgrasland	sterke afname	stabiel	ernstig bedreigd
Droge zandgraslanden in het binnenland	900	vogelpootjes-associatie	afname	afname	bedreigd
		associatie van schapengras en tijm	stabiel	stabiel	niet bedreigd
Heischrale graslanden	850	associatie van klokjesgentiaan en borstelgras	sterke afname	sterke afname	ernstig bedreigd
		associatie van liggend walstro en schapengras	stabiel	afname	gevoelig
	30	associatie van betonie en gevinde kortsteel	sterke afname	afname	bedreigd
Stroomdalgraslanden	500	associatie van vetkruid en tijm	sterke afname	sterke afname	ernstig bedreigd
		associatie van sikkelklaver en zachte haver	sterke afname	afname	ernstig bedreigd
Zilverschoongraslanden	12000	associatie van geknikte vossenstaart	stabiel	toename	niet bedreigd
		associatie van moeraszoutgras en fioringras	stabiel	afname	gevoelig
		associatie van aardbeiklaver en fioringras	afname	afname	gevoelig
Kamgrasweiden	6000	kamgrasweide	afname	afname	niet bedreigd
Glanshaverhooilanden	3000	glanshaver-associatie	toename	toename	niet bedreigd
Kievitsbloemgraslanden	100	kievitsbloem-associatie	sterke afname	afname	ernstig bedreigd
Dotterbloemhooilanden	4000	associatie van echte koekoeksbloem en gevleugeld hertshooi	stabiel	stabiel	gevoelig
		associatie van harlekijn en ratelaar	afname	stabiel	ernstig bedreigd
		associatie van gewone engelwortel en moeraszegge	sterke afname	afname	bedreigd
		associatie van boterbloem en waterkruiskruid	afname	stabiel	gevoelig
Natte schraallanden	3500	veldrus-associatie	afname	stabiel	gevoelig
Blauwgraslanden	30	blauwgrasland	sterke afname	afname	bedreigd
Zeedorpengraslanden	400	kegelsilene-associatie	afname	stabiel	gevoelig
		associatie van wondklaver en nachtsilene	afname	afname	ernstig bedreigd
Droge duingraslanden	3500	duinsterretjes-associatie	stabiel	stabiel	niet bedreigd
		duinpaardebloem-associatie	afname	stabiel	gevoelig
		duinbuntgras-associatie	afname	afname	bedreigd
		duinstruisgras-associatie	afname	afname	bedreigd
		associatie van betonie en gevinde kortsteel	afname	stabiel	bedreigd

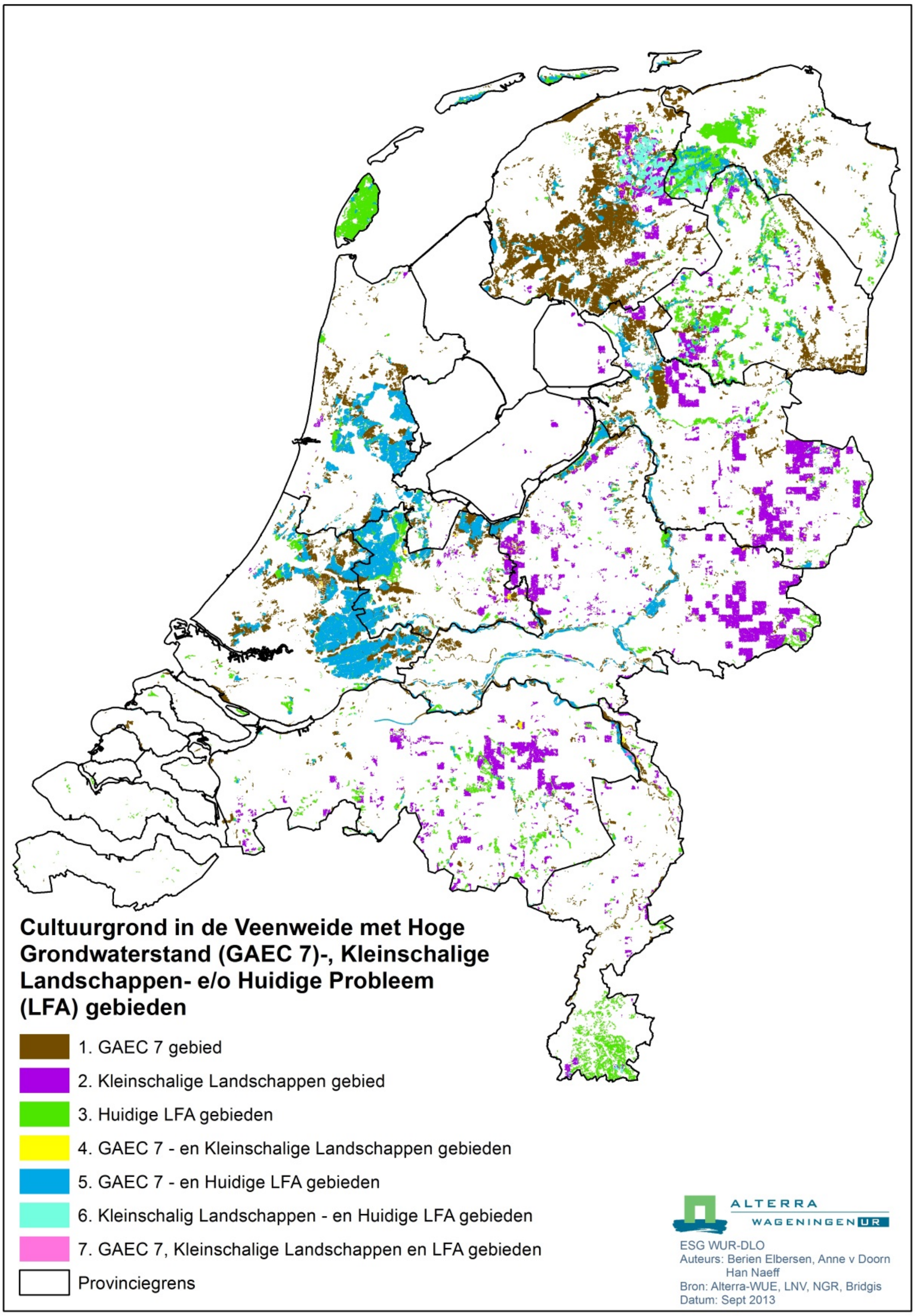
Bron: Van Opstal (1997); Weeda et al. (2002)

Bijlage 5 Ligging verschillende typen kwetsbare graslanden in Nederland



Voor relatieve verdeling zie Tabel 3.2 in rapport.

Bijlage 6 Ligging verschillende typen gebieden met natuurlijke handicaps



Voor relatieve verdeling zie Tabel 4.1 in rapport.

Bijlage 7 Verslag stakeholdersbijeenkomst stikstofbindende gewassen als vergroeningsmaatregelen in het GLB

Datum: donderdagmiddag 19 september 2013
Locatie: Nijkerk
Deelnemers: 23 personen

De EU geeft lidstaten ruimte om een nationale invulling voor de vergroening van Ecological Focus Area (EFA; ecologische aandachtsgebieden) uit te werken. De EU heeft een lijst opgesteld van EFA-maatregelen die mogelijk zijn. Eén van de mogelijke invullingen is de teelt van stikstofbindende gewassen. Voor deze optie lijkt vanuit het bedrijfsleven en de politiek veel belangstelling.
In opdracht van het Ministerie van EZ voert Wageningen UR momenteel een korte studie uit om verschillende opties voor de nationale invulling van de vergroening van het GLB uit te werken. Voor het onderdeel Stikstofbindende gewassen is een bijeenkomst gehouden met een brede samenstelling om met bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, beleid en onderzoek te inventariseren welke overwegingen een rol zouden moeten spelen bij het wel of niet accepteren van stikstofbindende gewassen als EFA.

Het programma was als volgt:

- Korte up-date van stand van GLB onderhandelingen: Herman Snijders (Ministerie EZ)
- Toelichting op project nationale invulling vergroening GLB: Wies Vullings (Alterra)
- Invulling van EFA met stikstofbindende gewassen: Hein Korevaar (PRI)
- In drie groepen verzamelen van motieven/overwegingen om stikstofbindende gewassen wel of niet in te zetten als EFA.
  - Wat is de meerwaarde van stikstofbindende gewassen voor natuur en biodiversiteit? Moet er onderscheid worden gemaakt tussen verschillende stikstofbindende gewassen? Zo ja, aan de hand van welke criteria/overwegingen?
  - Wat is de meerwaarde van stikstofbindende gewassen voor bodem, water en klimaataspecten? Wat is hun invloed op landschap en cultuurhistorie? Hoe zou rekening gehouden moeten worden met regionale karakteristieken?
  - Wat betekent erkenning van stikstofbindende gewassen voor de agrarische bedrijfsvoering? In hoeverre moet rekening worden gehouden met beïnvloeding van de markt? Moet er onderscheid worden gemaakt tussen verschillende stikstofbindende gewassen? Zo ja, aan de hand van welke criteria/overwegingen?
- Individuele opdracht: Meerwaarde van stikstofbindende gewassen in vergelijking tot andere opties om de EFA in te vullen. Achtergrond is dat de EFA bijdraagt aan de verbetering van biodiversiteit en natuur, klimaat, bodem- en waterkwaliteit. In de Nederlandse invulling zal het ecologisch resultaat van de stikstofbindende gewassen worden vergeleken met andere mogelijke invullingen zoals braakliggend land, landschapselementen en bufferstroken/akkerranden.
- Presentatie van de argumenten vanuit de drie groepjes.
- Terugkoppeling van de ingevulde scores van de vergelijking van stikstofbindende gewassen met andere opties.
- Terugblik op de bijeenkomst en vervolg (Jannemarie de Jonge en Herman Snijders)

Enkele opmerkingen vooraf

- Aan het begin van de bijeenkomst wordt vanuit de organisatoren benadrukt dat in deze bijeenkomst overwegingen belangrijker zijn dan standpunten en dat in deze verslaglegging de genoemde motieven en overwegingen niet met naam genotuleerd zullen worden. De in dit verslag vermelde argumenten zijn door de deelnemers tijdens de bijeenkomst naar voren gebracht, maar niet gecheckt aan literatuur of meningen van iedere andere deelnemer.

- Aan het begin van de bijeenkomst wordt vanuit de deelnemers opgemerkt dat de eerste pijler van het GLB, behalve via de EFA route, nog een andere mogelijkheid biedt om de teelt van vlinderbloemigen binnen de EU te stimuleren. Het is elke lidstaat namelijk toegestaan om maximaal 2% van het eerste pijler budget te besteden aan productgekoppelde steun, waaronder steun voor vlinderbloemigen. Voor NL gaat het optioneel om een bedrag van maximaal 14 miljoen.
- Eveneens aan het begin van de bijeenkomst wordt geconstateerd dat ecologische deskundigheid slecht is vertegenwoordigd in de groep. Dit terwijl het bij de EFA's primair gaat om biodiversiteit in het landelijk gebied en van de deelnemers gevraagd wordt argumenten aan te dragen om EFA's al dan niet via vlinderbloemigen in te vullen.

Groep 1: Meerwaarde voor biodiversiteit
Er is onderscheid gemaakt tussen meerjarige en eenjarige vlinderbloemigen.
De voordelen van de meerjarige vlinderbloemigen zijn:
1. Luzerne heeft een oogstritme dat overeenkomt met de broedcyclus van de veldleeuwerik, dit zorgt ervoor dat luzerne een goede plek is om te broeden, voorwaarde is wel dat dit gecombineerd wordt met een braakstrook waar de veldleeuwerik kan fourageren en dat er niet meer dan 4 keer per jaar wordt gemaaid. In de GLB-pilot in Oost-Groningen is het concept "Vogelakkers" (een mix van natuurbraak/luzernestroken op hetzelfde perceel) getest. Ook de groenvoederdrogerijen hebben inmiddels ervaring met dit concept.
2. Een ander voordeel van deze combinatie is het dempen van muizenschade vanuit braak in hoofdgewas door de luzernestrook.
3. Meerjarige vlinderbloemigen bieden groenbedekking tijdens de winter en dat levert beschutting en voedsel voor fauna in de winter.
4. Verbetert bodemleven door diepere beworteling.

De nadelen van de meerjarige vlinderbloemigen zijn:
1. Ze bieden geen voordeel voor kleine bestuivers omdat de bloemen niet toegankelijk zijn, alleen hommels en bijen en grotere insecten hebben er baat bij.
2. Drogerijen streven er naar om te maaien voordat het grootste deel van de luzerne/klaver begint te bloeien. Anderen stelen dat dit wel geldt voor de laatste snede, maar dat het gewas gedurende het jaar wel bloeit.

Het meerjarige effect is groter dan het stikstofbindend effect. Randvoorwaarde is wel dat er niet vaker dan 4 keer wordt gemaaid. In de Nederlandse situatie is 3 x gangbaarder.

Van de eenjarigen is wikke genoemd als een gewas met een positieve invloed gezien de combinatie van groenbemestende en stikstofbindende kwaliteiten, dat zowel de bodemstructuur en bodembiodiversiteit verbetert als beschutting en voedsel biedt in herfst/winter. Daarnaast is voor de peulvruchten genoemd dat zij meer bloemzoekende insecten aantrekken dan niet-vlinderbloemige landbouwgewassen.

Groep 2: Meerwaarde voor water, bodem, klimaat; landschap en cultuurhistorie; regionale aspecten
Regionale verschillen worden vooral bepaald door verschillen in grondsoort en beschikbare infrastructuur
Het telen van vlinderbloemigen verlaagt de stikstofbehoefte, doordat stikstof gebonden wordt en er een emissiereductie plaatsvindt. Dit geeft een winst van 100-200 kg N/ha. Dat levert positieve effecten voor het klimaat en het volggewas.
Droog geoogste peulvruchten versus groen geoogste conservenerwten:
- Droog geoogste peulvruchten staan veel langer op het land en daardoor langer beschikbaar voor fauna, meer N-binding, meer verbetering bodemkwaliteit dan conservenerwten.
- Gewasbescherming is noodzakelijk voor het gebruik van consumptie.

Luzerne:

- Regelmatig maaien helpt bij onkruidbescherming bij luzerne en helpt tegen resistentie zwart-gras (duist)
- Luzerne verbetert de bodem en in Frankrijk wordt luzerne gezien als blauwe dienst omdat het water filtert
- Gewasbescherming toestaan i.v.m. bestrijding duist en voor zaaibedbereiding
- Luzerne een meerjarig gewas: positief
- Luzerne draagt bij aan eiwitkringloop: er is een groot tekort aan eiwitgewassen en luzerne telen zorgt ervoor dat er minder import nodig is.

Lupine:

- Er is nog veel onbekend, er is meer kennis en onderzoek nodig
- Op dit moment is het niet concurrerend
- Er zijn wel kansen
- Gewasbescherming: bodemherbicide is gewenst.

Soja:

- Inzet van grote veevoerconcerns voor teelt van soja in Nederland i.v.m. eiwit problematiek.

Grote voordeel van luzerne t.o.v. andere gewassen is dat het een hoog eiwitgehalte heeft en het is een meerjarig gewas.
Onderstaande verschillen zijn genoemd maar niet verder besproken:

- De verschillen tussen vlinderbloemigen voor veehouderij versus menselijke consumptie.

Sinds 2010 is er een convenant dat afspreekt dat groenvoederdrogerijen aan energiereductie moeten doen. Het komt er nu op neer dat groenvoederdrogerijen met luzerne meer CO_2 opnemen dan dat ze uitstoten. Het voordeel voor peulvruchten is dat je daar geen drogerij voor nodig hebt en dus ook niet die bijbehorende uitstoot van CO_2. Een ander voordeel van peulvruchten is dat fosfor gemobiliseerd wordt.
Voor het landschap geven vlinderbloemige gewassen meer diversiteit; een bloeiend veld vlinderbloemige wordt gewaardeerd.

Groep 3: Inpassing in het agrarisch bedrijf: (geldt voor alle vlinderbloemigen die droog geoogst worden)
Voordelen:

- Belangrijke verbetering van bodemvruchtbaarheid
- Passen goed in bouwplan want het zijn 'rustgewassen'
- CO_2-reductie
- Er is grote behoefte aan eiwitgewassen
- Stikstofvoorziening wordt geregeld door plant, past goed in duurzame landbouw
- Zijn oude gewassen, maar komen nu weer nieuw op de agenda, stimuleren innovatie
- Ze zijn arbeidsextensief op het bedrijf
- Stimuleren ontwikkeling van natuurlijke vijanden.

Nadelen

- Oogstrisico
- Onduidelijk is wat het niet spuiten betekent voor ziekten en plagen.

Met collectieven kan het effectiever geoogst worden.
Wat betreft de markt: Er is een grote import aan eiwitgewassen in EU, ongeveer 75% wordt geïmporteerd. Dus door zelfvoorziening draag je bij aan sluiten van stikstofkringloop.
Keuze voor gewas moet je vrijlaten aan bedrijf: alle vlinderbloemigen hebben dezelfde eigenschappen. De verwachting is dat er geen of beperkte marktverstoring wordt veroorzaakt door erkenning als EFA, want er is een enorm tekort, dus het kan nauwelijks effect hebben op de prijs. Er is momenteel een enorme behoefte aan regionaal geteelde eiwitgewassen. In de jaren '80 werden peulvruchten geproduceerd met subsidie, maar toen ging iedereen dat doen en werd de markt enorm verstoord, dus die markt verstoring zou nu ook best wel groter kunnen zijn. In de jaren 80 werd het effect versterkt

doordat de VS in de GATT onderhandelingen had bedongen dat Europa haar importheffingen op oliezaden en eiwitgewassen zou opheffen.
Het oogstrisico geldt niet voor de teelt van erwten voor de conservenmarkt, want die worden groen geoogst op het moment dat de vrucht precies goed is. Het oogstrisico van droog te oogsten peulvruchten wordt geschat op 1 misoogst in de 10-15 jaar. Dat wordt tegengesproken en gesteld wordt dat bij droge erwten het risico het grootst is, maar dat zou door innovatie (semi bladloos) grotendeels te ondervangen zijn.
Peulvruchten zouden meer geteeld moeten worden in Nederland, maar misschien niet via de EFA route, want dan kan het zijn dat er heel veel rotzooi op de markt komt en dan wordt alles wat nu juist is opgebouwd teniet gedaan. Dit wordt tegengesproken omdat voor de menselijke markt de kwaliteitseisen heel hoog zijn en als iemand echt gemak wil, dan kiezen ze wel braak en gaan ze niet rotzooien met peulvruchten.
Als het meer geteeld gaat worden in EU, zonder bestrijdingsmiddelen, dan zal er geïnnoveerd worden en dat hebben we nodig.

Individuele opdracht: Meerwaarde van stikstofbindende gewassen in vergelijking tot andere opties om de EFA in te vullen
Iedereen heeft de tabel ingevuld. De resultaten zijn heel divers. Er is met name gekeken naar de score voor de meerjarige gewassen. Over het algemeen zijn de eenjarige gewassen duidelijk negatiever gescoord dan de meerjarige. Meerjarige vlinderbloemigen scoren over hele linie voor alle aspecten beter dan braak. Dit komt ook doordat bijna iedereen negatieve associaties heeft met braak. Als er natuurbraak had gestaan, had de score wellicht anders uitgepakt en was die meer overeengekomen met de scores voor de akkerranden.
Het beeld wisselt meer bij de landschapselementen. De meerwaarde van landschapselementen voor biodiversiteit wordt vaak positiever beoordeeld dan de vlinderbloemigen. De scores t.a.v. bodem zijn meer wisselend. Voor landschap worden vlinderbloemigen minder positief beoordeeld dan landschapselementen. Klimaat is neutraal voor vlinderbloemigen en uitvoering is positiever voor de vlinderbloemigen.
Bij de bufferstroken en akkerranden is er weinig verschil te zien in scores vergeleken met de meerjarige vlinderbloemigen. Alleen klimaat en de uitvoering scoren iets positiever voor de vlinderbloemigen.
Andere invullingen van EFA die door de deelnemers als kansrijk genoemd worden: Sloten (2X), vezelgewassen, zaadteelt, graanstoppel, natuurvriendelijke oevers, veldleeuweriksystematiek (2x), overhoekjes, botanisch natuurbeheer, bloemenmengsel, globaal GLB.
Met veldleeuwerikpakket of systematiek: integrale benadering voor gehele bedrijfsoppervlak.

Algemene discussie naar aanleiding van de presentaties van EZ, WUR en de drie groepen en de individuele opdracht
Aan het begin van de bijeenkomst wordt opgemerkt dat de eerste pijler van het GLB, behalve via de EFA route, nog een andere mogelijkheid biedt om de teelt van vlinderbloemigen binnen de EU te stimuleren. Het is elke lidstaat namelijk toegestaan om maximaal 2% van het eerste pijler budget te besteden aan productgekoppelde steun, waaronder steun voor vlinderbloemigen. Voor NL gaat het optioneel om een bedrag van maximaal 14 miljoen.
Eveneens aan het begin van de bijeenkomst wordt geconstateerd dat ecologische deskundigheid slecht is vertegenwoordigd in de groep. Dit terwijl het bij de EFA's primair gaat om biodiversiteit in het landelijk gebied en van de deelnemers gevraagd wordt argumenten aan te dragen om EFA's al dan niet via vlinderbloemigen in te vullen.
Samenhangend met het vorige punt: de uitkomsten van de individuele opdracht is mogelijk beïnvloed door de samenstelling van de groep en had er waarschijnlijk anders uitgezien als ecologische deskundigheid evenredig was vertegenwoordigd. Uitkomsten zouden er ook anders uitgezien kunnen hebben indien de tabel zou zijn ingevuld op basis van bestaande, objectieve feitenkennis. Reactie vanuit de organisatoren: Dat is mogelijk, maar deze middag was primair bedoeld om de argumenten boven water te krijgen en dat is wel gelukt. Ook hebben enkele van de uitgenodigde vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties op het laatste moment om verschillende redenen moeten afzeggen.
In tweede helft van oktober gaat het Ministerie waarschijnlijk een veel bredere stakeholder bijeenkomst houden over het nieuwe GLB.

De volgende bijeenkomst graag meer aandacht voor de mogelijke combinatie van verschillende soorten EFA's.
De tabel laat wel zien dat er positief gedacht wordt over meerjarige vlinderbloemige gewassen als een mogelijke invulling van de EFA. Het maakt voor een akkerbouwer een groot verschil of de vlinderbloemige gewassen geoogst mogen worden, dat is erg positief.
Het doel van de oorspronkelijke EFA was het creëren van habitats. Hou wel de focus daarop en kijk daarbinnen wat er mogelijk is. De belangrijkste boodschap van deze middag is dat Vlinderbloemigen niet een eenduidige groep zijn en ze zouden dus ook niet als één groep behandeld moeten worden.
Is er ruimte voor regionale invulling of wordt het een nationale aanwijzing? Een maatregel is in het ene gebied veel effectiever voor biodiversiteit dan in het andere gebied. Maar vanuit het uitvoeringsoogpunt is een regionale invulling niet gewenst. Gedeeltelijk regelt de natuur de regionale verschillen zelf.
Over het algemeen wordt gezegd dat meerjarige vlinderbloemigen alleen meerwaarde hebben voor biodiversiteit in combinatie met bijv. braak. De vraag is of je dit dan het beste via het EFA spoor kunt uitvoeren, beter wellicht via agrarische natuurbeheerpakketten of een combinatie van beide.
Argumenten van groep 2 (bodem, water) zijn zowel ondersteunend voor groep1 (biodiversiteit) als voor groep 3 (bedrijf); dat duidt erop dat een integrale aanpak gewenst is, waarbij zowel biodiversiteitsaspecten als inpassing binnen het landbouwbedrijf tot hun recht komen.

Hoofdconclusies

- Vlinderbloemigen zijn niet één groep
- Meerjarige vlinderbloemigen kunnen als ze op de juiste wijze worden toegepast een meerwaarde hebben voor biodiversiteit (met name akkervogels, grotere insecten, kleine zoogdieren en bodemleven).
- Eenjarige vlinderbloemigen bieden als EFA weinig of geen meerwaarde voor biodiversiteit t.o.v. de huidige situatie.
- Voor biodiversiteit is een combinatie van meerjarige vlinderbloemigen met bijv. braak gewenst. De vraag is of het dit het beste via het EFA spoor kan worden uitgevoerd, of wellicht beter via agrarische natuurbeheerpakketten of een combinatie van beide.
- Tijdens deze bijeenkomst is duidelijk geworden dat er veel verschillen zitten tussen de verschillende soorten vlinderbloemigen, die aparte benadering verdienen, maar het beleid zal het uiteindelijk wel weer moeten generaliseren.
- Het gezelschap vandaag was een gemêleerde groep. We hebben belangen gehoord, maar met name de overwegingen.

Bijlage 8 Verslag bijeenkomst uitvoeringsaspecten nationale invulling vergroening

Over niet al te lange tijd zal het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) op een aantal punten wijzigen. Een belangrijke wijziging is de zogenaamde vergroening van het GLB. Op verzoek het Ministerie van Economische Zaken heeft Alterra onderzocht in hoeverre op grond van de huidige situatie invulling gegeven kan worden aan deze vergroeningsmaatregelen. Naast de concrete invulling hiervan is ook gekeken naar de uitvoeringsaspecten van de vergroeningsmaatregelen. Deze uitvoeringsaspecten zijn op 19 september 2013 met medewerkers van Dienst Regelingen doorgenomen. In dit verslag wordt een opsomming gegeven van de belangrijkste uitkomsten van dit overleg. Het merendeel van alle naar voren gebrachte punten zijn zoveel mogelijk verwerkt in het rapport. Op sommige punten die naar voren zijn gebracht is op dit moment nog geen antwoord te geven.

- Waarom wordt gewasdiversificatie niet belicht in dit rapport?
- Wat is het verschil tussen eiwithoudende en stikstofgewassen?
- Je moet de afweging welke elementen wel/niet niet vermengen met uitvoeringsaspecten.
- Vanuit EU-perspectief wordt steeds meer duidelijk dat de GLMC, de nitraatrichtlijn etc. met elkaar samenhangen. Dienst Regelingen had graag gezien dat ook hier aandacht aan wordt gegeven.
- Vallen de landschapselementen die in het kader van de EFA worden aangewezen ook onder de GLMC voorwaarden?
- Uitvoeringsproblemen rondom landschapselementen:
  - Wie is de gebruiker?
  - Hoe monitor je landschapselementen?
  - Wanneer grenst een landschapselement aan een perceel bouwland? Stel dat tussen het landschapselement en het perceel bouwland nog een sloot ligt. Telt het landschapselement dan ook nog mee als EFA?
- Voor de top-up gebieden geldt dat de provincie eerst een probleemgebied (PGV) moet aanwijzen.

Bijlage 9 Addendum nav presentatie van definitief concept rapport op 4-11 in Utrecht

Sloten en greppels wel/niet als EFA erkennen
Enkele aanwezigen merken op dat sommige sloten naast hun waterhuishoudkundige waarde wel degelijk meerwaarde voor natuur / biodiversiteit hebben. Vooral het meerjarig laten staan van riet in sloten levert een positieve bijdrage aan biodiversiteit. In het rapport wordt nu geadviseerd om sloten vanwege hun lage oppervlaktewaterkwaliteit en daardoor geringe (aquatische) biodiversiteit niet te erkennen als EFAs. Daarbij levert het erkennen van sloten als EFA geen netto-vergroening. Uitvoeringstechnisch is het niet mogelijk onderscheid te maken tussen taluds en sloten en dus geldt het advies van niet erkennen nu ook voor de taluds. Wel is aangegeven in het rapport dat taluds geoormerkt kunnen worden als bufferzones en zo wel erkend zouden worden. Opgemerkt werd dat door het aanleggen van bufferzones ook de aquatische biodiversiteit profiteert, maar dat de sloot die er dan beter van wordt niet mag meetellen als EFA. Na de bijeenkomst is de suggestie gedaan om te overwegen om de EFA bufferstrook / oeverrand leidend te laten zijn. Als boeren er dan voor kiezen om die aan te leggen en mee te laten tellen als EFA zou overwogen kunnen worden om het wateroppervlakte ook mee te laten tellen. De sloot kan dan meegeteld worden volgens een van te voren vast te stellen strook van X meters langs de bufferstrook die EFA is. Het voordeel is dat het dan mogelijk een extra prikkel is voor de boeren om juist deze EFA aan te leggen. Het helpt de boer om iets sneller aan de verplichte 5% van het areaal te komen. Voordeel voor biodiversiteit kan zijn dat bufferstroken waardevolle EFAs zijn die indirect ook positieve effecten op aquatische biodiversiteit hebben.

Koppeling van vergroeningsmaatregelen aan 2de pijler agrarisch natuurbeheer maatregelen
Goed beheer is voorwaarde voor succes van de aanbevolen EFAs. Bij meerjarige vlinderbloemigen worden in het rapport aanbevelingen gedaan voor aanvullende maatregelen / randvoorwaarden, maar dat zou explicieter bij (rand)voorwaarden voor selectie en implementatie van EFAs meegenomen moeten worden om de meerwaarde te optimaliseren.
Bijv. Het erkennen van akkerranden en/of braak als EFA heeft alleen meerwaarde als het beheer ook (goed) geregeld is. Anders is meerwaarde voor biodiversiteit gering en kan onkruid tot problemen in de bedrijfsvoering leiden. Het beheer zou via de 2e pijler geregeld moeten worden en gekoppeld moeten worden aan EFAs van 1e pijler. Ook dit dient nader bestudeerd te worden.
Vragen die er op dit gebied nog zijn: Hoe kan de waarde van EFAs voor biodiversiteit vergroot worden door deze koppeling te maken? Hoe werkt de vergoeding dan uit wetende dat er geen dubbele betalingen mogen plaatsvinden?

Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2478
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

To explore the potential of nature to improve the quality of life



Alterra Wageningen UR
Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 317 48 07 00
www.wageningenUR.nl/alterra

Alterra-rapport 2478
ISSN 1566-7197

Alterra Wageningen UR is hét kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

De missie van Wageningen UR (University & Research centre) is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen 9 gespecialiseerde onderzoeksinstituten van stichting DLO en Wageningen University hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 6.000 medewerkers en 9.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.